UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

SIMONE AFFONSO DA SILVA

A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais

São Paulo

2019

SIMONE AFFONSO DA SILVA

A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo para obtenção do título de Doutora
em Ciências.

Área de Concentração: Geografia Humana.

Orientadora: Profa. Dra. Sandra Lencioni.

São Paulo

2019

Processo nº 2015/25132-2 e Processo nº 2017/22930-0, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)

"As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP".

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S586q Silva, Simone Affonso da
A questão regional brasileira no âmbito das
políticas públicas federais / Simone Affonso da Silva
; orientador Sandra Lencioni. - São Paulo, 2019.
558 f.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Geografia. Área de concentração:
Geografia Humana.

1. Estado (Política). 2. Planejamento Econômico
Regional. 3. Políticas Públicas. 4. Geografia
Regional. 5. Regionalização. I. Lencioni, Sandra,
orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Simone Affonso da Silva

Data da defesa: 11/10/2019

Nome do Prof. (a) orientador (a): Sandra Lencioni

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 10/12/2019.

(Assinatura do (a) orientador (a))

Nome: SILVA, Simone Affonso da.

Título: A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciências.

Aprovado em: 11/10/19

Banca Examinadora

Nome: ANTÔNIO CARLOS FILGUEIRA GAMA
Instituição: CAFG - APOSENTADO
Julgamento: APROVADO

Nome: Fernando César de Macedo Mota
Instituição: IE/Unicamp
Julgamento: Aprovada

Nome: Rafael Carmo Araza da Cruz
Instituição: DG/FELCH/USP
Julgamento: Aprovada

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Sandra Lencioni pelas críticas e recomendações sempre perspicazes e essenciais à consecução desta investigação, bem como pelo trato exemplar, sempre respeitoso, gentil e encorajador.

À Carlos Brandão pelo generoso acolhimento no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pelas ponderações e sugestões atinentes ao desenvolvimento desta investigação.

À Cindi Katz pelo amável acolhimento no Graduate Center da The City University of New York (GC/CUNY), por sua supervisão e apoio às atividades realizadas durante o Estágio de Pesquisa na instituição.

À Universidade de São Paulo (USP), à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e à The City University of New York (CUNY) por terem disponibilizado os recursos materiais e humanos necessários a realização da pesquisa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) pelo financiamento da pesquisa mediante a concessão de Bolsa de Doutorado no País (Processo nº 2015/25132-2) e a concessão de Bolsa de Estágio de Pesquisa no Exterior (Processo nº 2017/22930-0), que propiciaram minha dedicação exclusiva à pesquisa e os fecundos intercâmbios no IPPUR/UFRJ, sob supervisão de Carlos Brandão, e no GC/CUNY, sob supervisão de Cindi Katz, além da realização de Trabalho de Campo para obtenção de entrevistas e de reuniões de pesquisa e minha participação em eventos nacionais e internacionais para discussão dos resultados parciais da investigação.

À Rita de Cássia Ariza da Cruz e Neli Aparecida de Mello pelas contribuições na Banca de Qualificação da Tese.

À Adriana Melo Alves, Antônio Carlos Filgueira Galvão, Donald Robotham, Henrique Villa da Costa Ferreira, Jamie Peck, João Mendes da Rocha Neto, José Henrique Paim Fernandes, Luís Antônio Rodrigues Elias, Luís Manuel Rebelo Fernandes, Marcelo Machado Feres, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim, Salvatore Morelli, Vitarque Lucas Paes Coelho e Yuri Albert Kyrill Kazepov pelas entrevistas concedidas. À Ester Limonad, Hipólita Siqueira, Orlando Santos Júnior, Rogério Haesbaert, Monica W. Varsanyil e Janet Gornick pelas reuniões de pesquisa realizadas.

Aos colegas do Laboratório de Estudos Urbanos e Regionais (Lergeo) do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP) pelas discussões instigantes, pelas críticas e sugestões ao desenvolvimento desta investigação e pelo companheirismo e apoio ao longo do processo de pesquisa. Assim, agradeço à Alexandre de C. Tinoco, Daniel Teixeira, Eudes André Leopoldo de Souza, Gleice K. Gonçalves da Costa, Jorge França da Silva Medeiros, Juliana Nazaré Luquez Viana, Leônidas de Santana Marques, Marli de Barros, Matheus Cavalcanti Bartholomeu, Michelle Sena da Silva, Oséias Teixeira da Silva, Rafael Roxo dos Santos, Regina Helena Tunes e Wagner Constantino pelas contribuições sempre pertinentes realizadas durante os Colóquios de Orientação coordenados por Sandra Lencioni no Lergeo.

Ao Grupo de Estudos GeoRegional, sediado no Lergeo, pelos intensos e frutíferos debates sobre a categoria “região” no âmbito da Geografia, que propiciaram o aprofundamento de aspectos teóricos e metodológicos que sustentam esta investigação. Assim, agradeço a Danilo Pereira Sato, Gabriela Ribeiro da Silva, Isabella Maria Beil, Lucas Miranda da Rocha, Mariana Bezerra Macêdo, Mateus de Almeida Prado Sampaio, Melissa Maria Veloso Steda, Paulo Inácio Júnior, Ricardo Correia Campos Júnior e Savanna Ramos.

À Leônidas de Santana Marques, Mariana Bezerra Macêdo e Rodrigo Portugal pelas leituras atentas e perspicazes de alguns trechos que compõem a presente tese de doutorado,

bem como pelas discussões sempre profundas, instigantes e esclarecedoras sobre importantes temas que foram abordados na pesquisa.

À Angélica Nakamura, Érika Fujyama e Leandro Sgobbi pela revisão crítica das figuras por mim organizadas, propiciando o aprimoramento do trabalho.

À Rafael Oliveira Fonseca pela elaboração de um dos mapas que compõe a análise crítica apresentada nesta investigação.

Aos meus pais, Célia e Cícero, minhas irmãs, Fernanda, Fabiana e Patrícia, e meus cunhados, Alexandre, Rodrigo e André, pela compreensão, incentivo e apoio irrestritos.

Aos meus amigos pela compreensão e respeito ao meu recolhimento em certas fases da pesquisa e pelo apoio emocional necessário ao enfrentamento dos momentos que exigiram maior dedicação e esforço pessoal. Cada um, à sua maneira, foi importante nessa jornada.

... a política no Brasil, e quase por toda parte, faz-se primeiro com pessoas, e secundariamente com ideias.

“A fantasia desfeita”, Celso Furtado (2014 [1989], p. 337)

RESUMO

No tocante à questão regional brasileira, o período de 2003 a 2014 se destacou pela emergência da tese das “políticas regionais implícitas” e sua possível contribuição com a redução das desigualdades regionais no Brasil. A fim de aprofundar tais discussões, examinamos a abordagem regional de algumas políticas elaboradas pelo Governo Federal nesse período. O intervalo temporal adotado corresponde aos mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e ao primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff (2011-2014), contexto no qual diversas políticas setoriais de caráter estratégico foram formuladas. O objetivo da pesquisa é analisar criticamente as convergências e divergências entre as políticas públicas federais por meio do diagnóstico da leitura que as políticas, planos e programas apresentam sobre as desigualdades regionais no Brasil, com especial atenção às concepções de região subjacentes, e das propostas relacionadas a superação das desigualdades regionais, incluindo as regionalizações que elas esboçam. A partir do método da *Policy Analysis* (Análise de Política), traçamos um caminho metodológico que contempla: na esfera da *policy* (políticas públicas) a análise do conteúdo das políticas regionais e setoriais com vistas a apreciar a epistemologia da Geografia no arcabouço das políticas públicas, especialmente o uso da categoria “região”, e a adoção por parte do Estado brasileiro de “ideologias geográficas” de cunho regional; na esfera da *polity* (instituições) o exame do *status* político e econômico de órgãos federais e suas respectivas políticas no arcabouço da Administração Pública brasileira; na esfera da *politics* (dinâmica política) a identificação dos principais atores presentes nas arenas políticas formais e seus prováveis interesses, bem como a identificação das alternativas existentes em tais arenas no que concerne à questão regional brasileira. Por conseguinte, foram examinadas políticas, planos e programas atinentes: i) ao Desenvolvimento Regional, ii) à Educação, iii) à Ciência, Tecnologia e Inovação, iv) à Indústria, v) às Cidades, vi) à Logística e Transportes, e vii) ao Turismo. Dentre os resultados, ressaltamos a existência de divergências substanciais associadas a disputas epistemológicas no tocante a questão regional, mas também, a disputas ideológicas, paradigmáticas e doutrinárias acerca de questões de ordem política, econômica e social intrínsecas à questão regional e à atuação do Estado. Tais disputas são facilitadas pela própria natureza do Estado (em geral) e pelos mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro (em particular), permeado por intensos conflitos entre os atores presentes nas arenas políticas formais e informais. Assim, concluímos que no atual contexto da Administração Pública brasileira, a predominância de políticas setorializadas, concorrentes e contraditórias entre si e a subalternidade da política regional no arcabouço político-administrativo intensificam a problemática envolvendo a existência de leituras e proposições notavelmente divergentes sobre a questão regional entre as políticas públicas, criando tensões, conflitos e disputas que comprometem a efetividade do planejamento governamental e, portanto, a consecução de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à mitigação das desigualdades regionais no país. Consequentemente, fica comprometida a abordagem multidimensional, transversal, e transescalar por parte da política regional e das políticas setoriais que deveriam com ela congruar-se, bem como a existência de uma visão estratégica de longo prazo pactuada pelas instituições e desenvolvida num contexto de cooperação intra e intergovernamental. Note-se que ambas características são imprescindíveis às políticas públicas voltadas à questão regional, devido à sua complexidade e à envergadura dos desafios a serem superados.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Desigualdades Regionais; Questão Regional; Planejamento Regional.

ABSTRACT

Regarding the Brazilian regional issue, the period from 2003 to 2014 stands out due to the emergence of the discussion about the “implicit regional policies” and their influence on the reduction of regional inequalities in Brazil. In order to deepen these discussions, we examine the regional approach of some policies developed by the Brazilian Federal Government during this period. The reference period corresponds to the presidential terms of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 and 2007-2010) and the first presidential term of Dilma Rousseff (2011-2014), a context in which several strategic sectoral policies were formulated. The purpose of the study is to critically analyze the convergences and divergences between federal public policies based on their diagnosis of regional inequalities in Brazil, with particular attention to the underlying conceptions of the region, and on the proposals related to overcoming regional inequalities, including the regionalization of the Brazilian space adopted by them. Using the Policy Analysis method, we draw a methodological framework that includes three dimensions: a) policy: the analysis of the content of public policies in order to evaluate the epistemology of geography in their scope, especially the use of the category “region” and the adoption, by the Brazilian State, of “geographic ideologies” with a regional perspective; b) polity: the examination of the political and economic status of federal agencies and their respective policies within the framework of the Brazilian Public Administration; c) politics: the identification of the main actors present in the formal political arenas and their probable interests, as well as the identification of the political alternatives existing in such arenas regarding the overcoming of Brazilian regional inequalities. In this way, national public policies, plans and programs regarding (i) Regional Development, (ii) Education, (iii) Science, Technology and Innovation, (iv) Industry, (v) Cities, (vi) Logistics and Transportation, and (vii) Tourism were examined. Based on our findings, we point out the existence of substantial divergences associated with epistemological disputes over the regional issue, but also ideological, paradigmatic, and doctrinal disputes over political, economic, and social issues intrinsic to regional inequalities in Brazil and the actions of the State. Such disputes are facilitated by the very nature of the National State (in general) and by the operating mechanisms of the Brazilian State (in particular), permeated by intense conflicts between the actors present in the formal and informal political arenas. Therefore, we conclude that the predominance of sectoral, competing, and contradictory policies and the subalternity of regional policies in the Brazilian Public Administration intensify the problem involving the existence of remarkably divergent diagnoses and propositions about the regional issue in the political-administrative framework. This generates tensions, conflicts, and disputes that undermine the effectiveness of government planning and, consequently, the implementation of policies aimed at regional development and the mitigation of regional inequalities in the country. Consequently, the multidimensional, cross-sectional, and cross-scaling approach to regional policy and sectoral policies that should come together is compromised, as well as the existence of a long-term strategic vision agreed upon by the institutions and developed in a context of cooperation between and within different levels of government. It is noteworthy that both characteristics are essential for regional public policies, due to the breadth and depth of the challenges to overcome.

Keywords: Government Planning; Regional Inequalities; Regional Issue; Regional Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ministérios e políticas públicas de caráter estratégico sob análise.....	24
Figura 2 - Caminho metodológico ao exame da epistemologia da Geografia.....	29
Figura 3 - Procedimentos metodológicos.....	31
Figura 4 - Diferentes concepções de problema regional	72
Figura 5 - Evidências sobre o desenvolvimento regional segundo Resende et al – Brasil, 2000-2010	77
Figura 6 - Instituições governamentais mais relevantes para a questão regional – Brasil, 2003-2014	109
Figura 7 - Políticas públicas no arcabouço da administração pública brasileira	114
Figura 8 - Políticas, planos e programas sob análise.....	129
Figura 9 - Diretrizes do Governo Federal no contexto de elaboração da ENCTI 2012- 2015.....	152
Figura 10 - Mapa estratégico da ENCTI 2012-2015	152
Figura 11 - PDP: mapa estratégico – Brasil, 2008-2010	161
Figura 12 - PDP: estrutura organizacional e governança – Brasil, 2008-2010	162
Figura 13 - PBM: mapa estratégico – Brasil, 2011-2014.....	164
Figura 14 - PNLT: objetivos – Brasil, 2008-2023.....	172
Figura 15 - Plano Nacional de Turismo: gestão descentralizada – Brasil, 2007-2010.....	182
Figura 16 - Política Nacional de Turismo: gestão descentralizada – Brasil, 2008.....	183
Figura 17 - A nova economia regional segundo o PDSA - Brasil, 2005.....	187
Figura 18 - Fundamentos do PCTI Nordeste - Brasil, 2013.....	225
Figura 19 - Fundamentos do PCTI Amazônia - Brasil, 2013.....	227
Figura 20 - Promeso: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2012	269
Figura 21 - Conviver: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2011	270
Figura 22 - PDFF: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2011.....	271
Figura 23 - Reuni: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2002-2014.....	275
Figura 24 - Pronatec: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2011-2014	278
Figura 25 - Programa Mais Médicos: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2013-2015	286

Figura 26 - Programa de Regionalização: fundamentos e dinâmica de implementação	299
Figura 27 - Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab – Brasil, 2009.....	317
Figura 28 - PNLT: critérios para elaboração dos vetores logísticos – Brasil, 2007	329
Figura 29 - Programa de Regionalização do Turismo: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2018.....	334
Figura 30 - A abordagem regional das políticas públicas federais - Brasil, 2001-2014.....	340
Figura 31 - Articulação da ENCTI com as principais políticas de Estado e integração dos atores	351
Figura 32 – O reescalonamento das geografias do capital e do Estado.....	448
Figura 33 - A seletividade espacial do Estado segundo Neil Brenner	451
Figura 34 - Os significados do espaço segundo David Harvey	458
Figura 35 - Categorias de abordagem territorial nas políticas públicas segundo Sandro Pereira Silva.....	462
Figura 36 - O Materialismo Histórico segundo Henry Lefebvre	470
Figura 37 - O planejamento segundo Ester Limonad	494
Figura 38 – Principais vetores que incidem sobre a questão regional brasileira	506

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ideb por unidades da federação nos anos finais do ensino fundamental – Brasil, 2005-2015	198
Gráfico 2 - Percentual de municípios segundo faixas de resultados do Ideb nos anos finais do ensino fundamental – Brasil, 2015	199
Gráfico 3 - PNLT: matriz de transportes atual e futura – Brasil	238
Gráfico 4 - PlanHab: Distribuição do déficit habitacional por tipologia de municípios – Brasil, 2006.....	318
Gráfico 5 - PlanHab: Déficit habitacional acumulado por grupo de atendimento – Brasil, 2006.....	320
Gráfico 6 - PlanHab: Projeção da demanda futura por novas unidades, por grupos de atendimento – Brasil, 2007-2023.....	320
Gráfico 7 - PlanHab: Distribuição de produtos por tipos de municípios – Brasil, 2006	321
Gráfico 8 - PlanHab: Distribuição de produtos por Grupos de Atendimento – Brasil, 2006.....	321

Gráfico 9 - Evolução orçamentária dos órgãos da Administração Pública Federal: valores empenhados - Brasil, 2004-2016	380
Gráfico 10 - Dotação orçamentária final dos órgãos da Administração Pública Federal: investimentos - Brasil, 2001-2016.....	381
Gráfico 11 - Recursos dos órgãos da Administração Pública Federal oriundos de emendas parlamentares - valor empenhado, em R\$ - Brasil, 2015-2018	388

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - PNLT: espacialização da produção, demanda e transações comerciais de soja em grão – Brasil, 2002	173
Mapa 2 - PNLT: tipologia dos produtos que lideram o crescimento da produção microrregional – Brasil, 2002-2023.....	175
Mapa 3 - PNLT: vetores logísticos – Brasil, 2007	176
Mapa 4 - Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede municipal – Brasil, 2005 e 2015.....	199
Mapa 5 - PNLT: evolução das produções dominantes no hinterland brasileiro e centros urbanos – Brasil, 2002 e 2023.....	237
Mapa 6 - PNLT: carregamentos multimodais (sem carga geral) – Brasil, 2007	239
Mapa 7 - PNLT: carregamentos multimodais (com carga geral e sem minérios) – Brasil, 2007.....	240
Mapa 8 - PNLT: carregamentos multimodais com investimentos (multimodais, sem carga geral) – Brasil, 2023.....	241
Mapa 9 - PNLT: carregamentos multimodais com investimentos (com carga geral, sem minérios) – Brasil, 2023	242
Mapa 10 - Tipologia da PNDR.....	248
Mapa 11 - Espaços Prioritários da PNDR (2008-2011)	255
Mapa 12 - Nova delimitação do Semiárido - Brasil, 2005	259
Mapa 14 - PDSA: Áreas Polarizadas - Brasil, 2005.....	260
Mapa 13 - PDSA: Áreas Geoestratégicas - Brasil, 2005	261
Mapa 15 - PDSA: sub-regiões de desenvolvimento - Brasil, 2005	262
Mapa 16 - PDNE: área de atuação da Adene e Regiões de Planejamento, 2006	264
Mapa 17 - PDNE: área de atuação da Adene, Regiões de Planejamento e níveis de centralidade das cidades, 2006	265

Mapa 18 - PRDNE: regionalizações do Estado de Pernambuco	266
Mapa 19 - Reuni: novas universidades e campus – Brasil, 2014	276
Mapa 20 - Pronatec: expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – Brasil, 2014.....	279
Mapa 21 - Territórios etnoculturais – Brasil, 2012	290
Mapa 22 - Tipologia microrregional da Política de Dinamização Regional do BNDES – Brasil, 2018.....	302
Mapa 23 - Operações do BNDES Automático, segundo município de destino, por quantidade e valor das operações (em R\$) - Brasil, 2007-2012	305
Mapa 24 - Tipologia municipal adotada no PlanHab – Brasil, 2009.....	318
Mapa 25 - PlanHab: Agrupamento de tipologia de municípios – Brasil, 2009	321
Mapa 26 - PNLT: tipologia dos produtos que lideram o crescimento da produção microrregional e cinturões macrorregionais – Brasil, 2002-2023	325
Mapa 27 - PNLT: “bacias de captação” no território brasileiro segundo situação dos custos de acesso aos portos principais em 2007 e em 2023	326
Mapa 28 - PNLT: biomas, unidades de conservação e terras indígenas existentes e demandadas – Brasil, 2007	327
Mapa 29 - Vetores logísticos da PNLT – Brasil, 2007.....	328
Mapa 30 - Vetores logísticos da PNLT e vetores de integração continental da IIRSA – Brasil, 2007.....	330

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia da PNDR segundo o PDCO	249
Quadro 2 - Recortes regionais adotados pela PNDR (2008-2011)	250
Quadro 3 - Programas governamentais pautados na articulação territorial de políticas setoriais.....	256
Quadro 4 - PlanHab: Produtos habitacionais	320

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Brasil: fontes de financiamento do desenvolvimento regional – desembolsos do BNDES, fundos constitucionais e fiscais, PBF e BPC em 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012 (em milhões de R\$ de 2008)	313
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
Adene	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ADT	Agenda de Desenvolvimento Territorial
Apex-Brasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
APLs	Arranjos Produtivos Locais
Basa	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNCT / CNCTI	Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia / Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
FAPs	Fundações de Amparo à Pesquisa
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
Finam	Fundo de Investimentos da Amazônia
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Finor	Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH / IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano / Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCidades	Ministério das Cidades
MCT / MCTI	Ministério da Ciência e Tecnologia / Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MT	Ministério dos Transportes
MTur	Ministério do Turismo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACTI	Plano de Ação e Ciência, Tecnologia e Inovação
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PBM	Plano Brasil Maior
PCTI Amazônia	Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal
PCTI Nordeste	Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro
PDCO	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDNE	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PlanMob	Plano Nacional de Mobilidade Urbana
Planomeso	Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Jequitinhonha e Mucuri
PlanSab	Plano Nacional de Saneamento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNE	Plano Nacional de Educação

PNH	Política Nacional de Habitação
PNLT	Plano Nacional de Logística e Transportes
PNMU	Política Nacional de Mobilidade Urbana
PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNT	Plano Nacional de Turismo
PPAs	Planos Plurianuais
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
Prodetur	Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
Pronaf	Programa de Apoio da Agricultura Familiar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouni	Programa Universidade Para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
P&D / PD&I	Pesquisa e Desenvolvimento / Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Ride	Regiões Integradas de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFs	Unidades da Federação

SUMÁRIO

Introdução.....	20
Concepção e fundamentos da pesquisa	20
Aportes teóricos e metodológicos	27
Estrutura dos capítulos	32
Parte 1 – Desigualdades regionais e planejamento governamental no Brasil	34
1. Revisitando as interpretações sobre a questão regional brasileira	35
1.1. Interpretações sobre a origem da questão regional brasileira.....	37
1.2. Desigualdades socioeconômicas e desigualdades regionais.....	54
1.3. Diferentes olhares sobre a dinâmica regional recente	74
1.4. Os determinantes das desigualdades regionais.....	86
2. Políticas públicas, instituições e desenvolvimento regional	91
2.1. Instituições e desenvolvimento regional	93
2.2. Projeto nacional, políticas de ordenamento territorial, políticas regionais e políticas setoriais	110
Parte 2 – A questão regional sob o olhar das políticas públicas	123
3. Diagnósticos sobre as desigualdades regionais no Brasil	130
3.1. Políticas de Desenvolvimento Regional: a multiescalaridade, transversalidade e multidimensionalidade das desigualdades regionais	130
3.2. Políticas de Educação: foco na exclusão social.....	139
3.3. Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação: as vocações regionais	144
3.4. Políticas Industriais: as desvantagens comparativas e as desigualdades regionais	157
3.5. Políticas Urbanas: a problemática da segregação socioespacial	164
3.6. Políticas de Logística e Transportes: o padrão locacional das atividades econômicas	170
3.7. Políticas de Turismo: a concentração populacional e de riquezas na faixa litorânea	179
4. Estratégias e proposições para mitigação das desigualdades regionais	185
4.1. Políticas de Desenvolvimento Regional: valorização da diversidade regional.....	185

4.2. Políticas de Educação: universalização da educação com desconcentração e descentralização espacial.....	194
4.3. Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação: expansão do sistema nacional de CT&I via seletividade espacial e focalização temática.....	207
4.4. Políticas Industriais: seletividade espacial sob o viés das economias de aglomeração e de proximidade.....	228
4.5. Políticas Urbanas: a reconfiguração da rede urbana para a coesão socioespacial.....	230
4.6. Políticas de Logística e Transportes: o foco na indução seletiva de áreas geográficas e segmentos produtivos.....	235
4.7. Políticas de Turismo: o tripé da desconcentração espacial, diversificação de atrativos e interiorização da atividade turística pelo território nacional	243
5. Concepções de região e regionalizações.....	247
5.1. Políticas de Desenvolvimento Regional: região como recorte administrativo e como resultado do processo de ocupação socioespacial	247
5.2. Política de Educação: região como recorte administrativo	273
5.3. Política de Ciência, Tecnologia e Inovação: região como recorte administrativo e como áreas naturais	293
5.4. Políticas Industriais: região como recorte administrativo e como unidade econômica	298
5.5. Políticas Urbanas: região como recorte administrativo, como áreas naturais e como resultado do processo de ocupação socioespacial.....	315
5.6. Políticas de Logística e Transportes: região como resultado de um conjunto -complexo de fenômenos.....	324
5.7. Políticas de Turismo: região como recorte administrativo e como unidade econômica	331
Parte 3 – Divergências no processo de políticas públicas e suas implicações às desigualdades regionais	338
6. Tensões, conflitos e disputas no arcabouço do Estado brasileiro e do planejamento governamental: a questão regional em foco.....	339
6.1. Convergências e divergências: um panorama geral	339
6.2. Conflitos intersetoriais: uma análise à luz das políticas de educação e de CT&I.....	346
6.3. Conflitos intrasetoriais: os exemplos das políticas de educação e de CT&I.....	371
6.4. Disputas na esfera financeira e orçamentária	380
6.5. Haveria a coexistência de distintos projetos de desenvolvimento para o país?.....	400

7. Estado, planejamento e desigualdades regionais	422
7.1. Desenvolvimento desigual.....	423
7.2. Reescalonamento do Estado	442
7.3. Dimensão espacial, territorial e regional das políticas públicas	455
7.4. O Estado e as ideologias geográficas associadas à questão regional	475
À guisa de conclusão: O planejamento como instrumento de intervenção na sociedade e no espaço geográfico	485
Referências	508
Bibliográficas e Documentais	508
Legislação.....	534
Sites.....	538
Entrevistas e reuniões de pesquisa	539
Palestras.....	542
Apêndices	544
Apêndice 1 – Roteiros das entrevistas.....	544
Apêndice 2 – Tipologia Regional adotada pela Política de Dinamização Regional do BNDES.....	566
Apêndice 3 – Principais temas relacionados às desigualdades socioespaciais subjacentes nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024.....	571
Apêndice 4 – Programas vinculados ao PNE 2014-2024 que apresentam uma leitura espacial das desigualdades	575
Apêndice 5 – PACTI 2007-2011: prioridades estratégicas, linhas de ação e objetivos voltados à redução das desigualdades regionais no Brasil	577
Apêndice 6 – PACTI 2007-2011: programas relacionados à redução das desigualdades regionais no Brasil	581
Apêndice 7 – Ministérios: dados financeiros e orçamentários.....	583
Anexo	590
Anexo 1 - Organograma da Administração Pública Federal em 2009.....	590

INTRODUÇÃO

Concepção e fundamentos da pesquisa

A emergência da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, em 2003, marca o início de um período caracterizado pela *Revitalização* do planejamento regional brasileiro, um processo ainda em curso, que tem sido apoiado em novas reflexões sobre a superação das desigualdades espaciais, fundamentado em processos simultâneos de retomada, de ressignificação e de inovação dos paradigmas que norteiam o planejamento regional (SILVA, 2014). No entanto, o planejamento governamental apresenta limites e desafios que comprometem o desenvolvimento regional e a superação das desigualdades regionais, em sua maioria oriundos de períodos anteriores, mas ainda presentes no período recente, ainda que em parte ressignificados.

A esse respeito, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal)¹ aponta importantes deficiências que têm impactado negativamente na questão regional brasileira: a) déficit institucional, já que as instituições permanecem sucateadas, alicerçadas em paradigmas de planejamento superados, destacando-se o autoritarismo e o apadrinhamento político, além de um quadro de funcionários envelhecido e insuficiente; b) déficit de apoio político no âmbito governamental, culminando com a baixa visibilidade da questão regional na agenda política nacional e no arcabouço da Administração Pública; c) déficit de apoio acadêmico, demonstrado pela baixa repercussão da questão regional na academia.

Embora as desigualdades regionais sejam historicamente reconhecidas, elas só adquirem um caráter de questão regional quando passam a compor a agenda governamental, após adquirir *status* de “problema público”, induzindo e justificando uma intervenção do Estado. Assim, o período de *Revitalização* do planejamento regional brasileiro marca a reinserção da questão regional na lista de prioridades do poder público.

Entretanto, conforme Carlos Brandão (informação verbal)², o Estado brasileiro é gerencial, fragmentado, setorialista e compartimentado, ou seja, “ele não está apto a levar à frente qualquer abordagem territorial, espacial, mesmo que essa questão estivesse legitimada e

¹ Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2008 e 2010. Diretor de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2011 e 2012. Assessor no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2012 e 2016. Entrevista concedida à autora em 20/11/13.

² Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Entrevista concedida à autora em 11/12/13.

houvesse um presidente querendo levá-la à frente – o que não é o caso –, pela lógica do Estado gerencial ela não andaria.” Além disso, uma política regional só funcionaria com diálogo entre o Governo Federal e os estados, que apresenta sérios déficits.

Carlos Brandão (2011) ressalta a necessidade de suplantar o caráter setorial e compartimentado das políticas públicas e impetrar a transversalidade e a intersetorialidade das mesmas, fazendo-as confluir no território, pois “não adianta conceber belos programas e planos com pouca atenção às determinações ou consequências espaciais e, depois, “territorializá-las” *ex-post* ou ao longo de sua implementação” (Ibid., p. 29).

Além disso, a falta de um projeto nacional de desenvolvimento e de uma política nacional de ordenamento territorial, que se articulariam à já existente *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* – não obstante seus déficits de implementação e de legitimação social e política –, bem como a desarticulação entre as políticas regionais e as políticas setoriais, também impactam negativamente no planejamento regional (SILVA, 2014).

Portanto, consideramos que a setorialização³, compartimentação⁴ e falta de cooperação governamental⁵ na **Administração Pública brasileira**⁶ resultam em políticas públicas fragmentadas, desarticuladas, conflituosas, concorrentes e contraditórias, inclusive no tocante ao planejamento regional, comprometendo sua efetividade e eficácia. Cabe ressaltar que analisaremos tais características da Administração Pública brasileira e das políticas governamentais tendo em vista tanto as especificidades do Estado brasileiro como a própria natureza do Estado enquanto instituição basilar das sociedades contemporâneas.

³ A setorialização da Administração Pública decorre da desconcentração temática das competências administrativas da União, por meio da criação de Secretarias da Presidência da República e dos Ministérios e suas instituições vinculadas. Portanto, a setorialização refere-se à distribuição de competências mediante a especialização de cada órgão em determinado assunto (SILVA, 2014, p. 15).

⁴ Embora a setorialização seja necessária no âmbito da administração pública, verifica-se como uma de suas decorrências perniciosas a compartimentação das políticas, ou seja, o insulamento de órgãos e suas respectivas temáticas. Tal fato obstaculariza o necessário diálogo entre os órgãos públicos, prejudicando a eficiência da administração e o próprio processo de políticas públicas, uma vez que uma política não se esgota em si mesma. Na prática, cada política pública influencia e é influenciada por outras políticas, mesmo que tais efeitos sejam ignorados nas fases de elaboração, implementação e execução.

⁵ A cooperação governamental diz respeito à participação no processo de políticas públicas de diversos órgãos e suas entidades vinculadas, de um ou mais entes federados, podendo haver também o compartilhamento de responsabilidades. No caso da cooperação intergovernamental há a participação de diferentes entes da federação e seus respectivos órgãos e instituições vinculadas, a exemplo dos consórcios intermunicipais. No caso da cooperação intragovernamental estão presentes apenas órgãos de um mesmo ente federado, a exemplo das políticas de desenvolvimento urbano realizadas pela cooperação entre Secretarias de um município.

⁶ “Esta expressão pode ser empregada com dois sentidos: “Administração Pública” (com iniciais maiúsculas) em sentido subjetivo/formal/orgânico, referindo-se ao conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa; “administração pública” (com iniciais minúsculas) em sentido objetivo/material/funcional, que diz respeito à própria função administrativa, ou seja, às atividades administrativas necessárias à realização dos serviços públicos (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; QUEIROZ; SANTOS, 2006; CARVALHO, 2008; MAZZA, 2011)” (SILVA, 2014, p. 15).

No tocante à promoção do desenvolvimento regional, partimos do pressuposto de que este não se restringe às políticas de cunho regional, que são aquelas empreendidas pelos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta⁷ que apresentam dentre suas principais competências a promoção da redução das desigualdades regionais, e são, igualmente, direcionadas a um reordenamento do território.

A *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* reconhece a abordagem transversal⁸, transescalar⁹ e multissetorial¹⁰ requerida à promoção do desenvolvimento regional, destacando a importância das políticas setoriais federais na produção de espaços regionais e a necessidade de sistematizar suas atuações no território, orientando-as segundo suas diretrizes e prioridades. Porém, até o momento, a *PNDR* permanece subalterna às políticas setoriais, não logrando êxito no norteamento e na coordenação de tais políticas que se relacionam com a dinâmica das desigualdades regionais (SILVA, 2014).

O atual período de “Revitalização” do planejamento regional distingue-se pela relação entre “políticas regionais explícitas” – aquelas voltadas claramente ao enfrentamento da

⁷ Conforme assinalamos anteriormente (SILVA, 2014, p. 15, 18, 86), no âmbito federal, a Administração Pública Direta corresponde à União, que dispõe da condição de sujeito de direito, ou seja, é uma pessoa jurídica que pode invocar seus direitos, contrair obrigações e figurar em processos judiciais. No entanto, mediante desconcentração, suas competências administrativas podem ser distribuídas entre seus órgãos, que correspondem às Secretarias da Presidência da República e aos Ministérios. Tais órgãos não possuem personalidade própria, portanto, não podem ser acionados judicialmente. Ademais, os órgãos da Administração pública Direta estão ligados à União mediante relações de subordinação e de hierarquia (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; CARVALHO, 2008). A Administração Indireta corresponde às autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações, distinguindo-se dos órgãos da Administração Direta por possuírem personalidade jurídica própria. As entidades da Administração Indireta são criadas a partir da descentralização de competências do Estado, sendo investidas dos necessários poderes de administração para exercer atividade pública ou de utilidade pública (MEIRELLES, 2002). No tocante às políticas de desenvolvimento regional realizadas pela União, o órgão competente é o Ministério da Integração Nacional (MI), ao qual se vinculam as seguintes autarquias: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs). Ao MI também está vinculada a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), com *status* de empresa pública.

⁸ No contexto desta pesquisa, o termo “transversal” diz respeito a algo que não se limita à uma dimensão específica da totalidade socioespacial. Assim, tanto as desigualdades regionais como o desenvolvimento regional estão presentes de várias maneiras na totalidade socioespacial, sendo, portanto, atinentes a diversas políticas públicas, atravessando-as. Por conseguinte, a abordagem transversal das políticas de desenvolvimento regional traz consigo a possibilidade de explicitar as relações e articulações entre as políticas públicas no que compete à questão regional brasileira, considerando a teia de relações entre os seus diferentes e contraditórios aspectos.

⁹ As desigualdades regionais e o desenvolvimento regional não se restringem a uma escala espacial específica e também não se (re)produzem da mesma forma nas diferentes escalas espaciais. Visto que o termo “multiescalar” possibilita uma interpretação simplista, relacionada meramente a ideia de que tais fenômenos estão presentes em diversas escalas geográficas, sem problematizar as peculiaridades de cada uma destas, consideramos que o termo “transescalar” é mais apropriado. O prefixo “trans” refere-se a algo “para além de”, assim, o termo “transescalar” traz a noção de que a problemática das desigualdades regionais e do desenvolvimento regional estão além de uma determinada escala espacial e seus respectivos recortes geográficos.

¹⁰ Visto que o desenvolvimento regional é um processo complexo e que a administração pública brasileira se caracteriza pela setorialização temática das políticas públicas, o termo “multissetorial” refere-se ao imperativo de promover a participação e cooperação entre diversas políticas setoriais no âmbito do planejamento regional.

questão regional do país, como a *PNDR* – e “políticas regionais implícitas” – aquelas com fortes implicações territoriais e que têm contribuído com a redução das desigualdades regionais, como as políticas de educação, de transferência de renda, previdenciária, de agricultura familiar, de valorização real do salário-mínimo, habitacional e de infraestrutura econômica –, segundo distinção proposta por Tânia Bacelar de Araújo (2013a).

Assim, as décadas de 2000 e 2010 têm sido marcadas no cenário político-administrativo brasileiro pela emergência de políticas setoriais estratégicas de abrangência nacional que consideram em seu desenho as desigualdades regionais, incluindo, em seus programas e ações, medidas que buscam contribuir com a sua redução. No entanto, a presente pesquisa justifica-se face a escassez de estudos dedicados à análise das políticas setoriais e suas leituras e proposições acerca da questão regional brasileira, bem como suas influências na configuração regional, sobretudo no arcabouço da Geografia. Apesar da existência de algumas análises direcionadas a políticas setoriais específicas, há uma carência de estudos comparativos, à semelhança do que propomos nesta pesquisa.

Nesse panorama, convém ressaltar um apontamento de Ester Limonad (2014a, p. 4-5)

(...) por um lado, prevaleceu nas Ciências Sociais e na Ciência Política uma prática de ver o espaço como algo alheio ao Estado, à sociedade e às suas práticas, como pano de fundo, cenário amorfo; por outro lado, no âmbito da Geografia prevaleceram concepções amorfas do Estado enquanto Estado-Nação, fonte de emanção do poder e representação do político, como algo externo à sociedade e, por conseguinte, isento de conflitos de classe e de interesses. O resultado são estudos limitados aos níveis de governo, às práticas políticas delimitadas político-administrativamente, bem como ao estudo do papel do Estado na gestão de espaços delimitados.

No intuito de sanar parte da lacuna apontada por Limonad, buscaremos problematizar a atuação do Estado brasileiro no tocante à questão regional com base em análise comparativa das políticas públicas federais. Examinaremos a abordagem regional de algumas políticas elaboradas pelo Governo Federal no período de 2003 a 2014. Este intervalo temporal corresponde aos mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), quando houve a elaboração e instituição da *PNDR* e a emergência de políticas setoriais que influenciaram mais intensamente as dinâmicas regionais, e ao primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff (2011-2014), marcado pela relativa continuidade de tais políticas.

Com base na bibliografia sobre as "políticas regionais implícitas", no exame dos organogramas da Administração Pública Federal entre 2003 e 2014 e na atuação de suas instituições, optamos por analisar as políticas públicas federais de abrangência nacional, caráter estratégico, vigência de médio ou longo prazo, voltadas a todo o respectivo setor

governamental e que apresentassem em seu desenho uma leitura das desigualdades regionais e proposições específicas à sua mitigação, conforme indica a *Figura 1*, a seguir:

Figura 1 - Ministérios e políticas públicas de caráter estratégico sob análise

Observando a *Figura 1*, é possível notar que foram selecionadas políticas públicas que não são nomeadas de “políticas”, como os planos setoriais da educação ou até mesmo os “Livros” do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação. Contudo, tais documentos foram concebidos para cumprir a função de política nacional ou mesmo para servir de referência ao desenho de estratégias, não havendo outros documentos referentes ao setor que carreguem a denominação de “política” e que cumpram verdadeiramente esse papel, apresentando caráter estratégico, vigência de médio ou longo prazo e abrangendo todo o referido setor.

Idealmente, a administração pública federal deveria dispor de um projeto nacional, uma política nacional de ordenamento territorial, uma política nacional de desenvolvimento regional e políticas setoriais. Estas seriam compostas por planos, programas e ações, numa relação hierárquica, partindo do nível estratégico, passando pelo nível tático e chegando ao nível operacional. No entanto, não é isso o que ocorre, conforme problematizaremos ao longo das Partes 2 e 3. Por conseguinte, foram selecionados planos e outros documentos que cumprem o papel de políticas nacionais, embora não sejam nomeados dessa forma.

Adicionalmente, alguns planos e programas de caráter tático-operacional concernentes às políticas estratégicas listadas na *Figura 1* serão analisados, sobretudo aqueles desenhados para atuar sobre as desigualdades regionais, a fim de analisarmos de forma mais aprofundada a abordagem regional apresentada por tais políticas. Isso porque a maioria das críticas encontradas na bibliografia pertinente aparecem na avaliação das políticas e não são tão visíveis no desenho das mesmas, ainda que alguns indícios estejam presentes.

Note-se que o arcabouço jurídico-administrativo brasileiro também estabelece uma hierarquia entre as políticas de caráter estratégico: o projeto nacional estaria no topo da hierarquia, seguido pela política nacional de ordenamento territorial, pela política nacional de desenvolvimento regional e, por fim, pelas políticas setoriais. Destarte, as políticas setoriais deveriam ser norteadas pela política nacional de desenvolvimento regional no tocante aos programas e ações que se relacionam com as desigualdades regionais. No entanto, partimos da premissa de que há um descompasso entre a *PNDR* e as políticas setoriais a respeito da leitura e das proposições acerca das desigualdades regionais, devido à fragmentação, setorialização, compartimentação e falta de cooperação governamental na Administração Pública brasileira e devido à subalternidade das políticas regionais face às políticas setoriais. Ainda que a mera existência de divergências entre as políticas públicas não explique em si a existência e a permanência das desigualdades regionais, assumimos como problema central de pesquisa: como as tensões, conflitos e disputas estabelecidas entre as divergências de leituras e de proposições sobre as desigualdades regionais apresentadas entre as políticas públicas federais

comprometem o desenvolvimento regional e a mitigação das desigualdades regionais no Brasil?

A pesquisa defende a tese de que disputas entre distintos projetos de desenvolvimento para o país tendem a resultar em divergências e conflitos entre as políticas públicas, face à natureza do Estado e às particularidades do Estado brasileiro. No atual contexto de nossa Administração Pública, a predominância de políticas setorializadas, concorrentes e contraditórias entre si e a subalternidade da política regional no arcabouço político-administrativo intensificam a problemática envolvendo a existência de leituras e proposições notavelmente divergentes entre as políticas públicas sobre a questão regional, criando tensões, conflitos e disputas que comprometem a efetividade do planejamento governamental e, portanto, a consecução de políticas voltadas ao desenvolvimento regional e à mitigação das desigualdades e disparidades regionais. Consequentemente, fica comprometida a abordagem multidimensional, transversal, e transescalar por parte da política regional e das políticas setoriais que deveriam com ela congraçar-se, bem como a existência de uma visão estratégica de longo prazo pactuada pelas instituições e desenvolvida num contexto de cooperação intra e intergovernamental. Note-se que ambas características são imprescindíveis às políticas públicas voltadas à questão regional, devido à sua complexidade e à envergadura dos desafios a serem superados.

O objetivo geral da pesquisa é analisar criticamente as convergências e divergências entre as políticas públicas, sobretudo entre a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* e as políticas setoriais, por meio do diagnóstico da leitura que as políticas e planos apresentam sobre as desigualdades regionais, com especial atenção às concepções de região subjacentes, e das propostas relacionadas a superação das desigualdades regionais, incluindo os recortes regionais que elas esboçam. Os objetivos específicos são:

- a) analisar as concepções de desenvolvimento e de desigualdade/disparidade regional e suas relações no arcabouço das políticas analisadas;
- b) examinar as concepções de região subjacentes às políticas e os recortes regionais adotados, identificando as transformações relativas às formas de regionalização do espaço brasileiro no que tange aos aspectos teórico-metodológicos;
- c) ponderar as estratégias elencadas para a superação das desigualdades regionais;
- d) comparar os diagnósticos e as proposições concernentes à questão regional, objetivando identificar e caracterizar convergências e divergências;

- e) identificar as principais tensões, conflitos e disputas entre as políticas públicas, visando problematizá-las no tocante a atuação do Estado brasileiro e às dificuldades impostas à superação das desigualdades regionais no país;
- f) identificar nas políticas públicas examinadas as influências de "ideologias geográficas" relacionadas à questão regional brasileira.

Aportes teóricos e metodológicos

Conforme Carlos Brandão (2014a, p. 59), a problemática da reprodução das classes sociais é crucial para entender a produção do espaço e a dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista, uma vez que este refere-se à existência, ao conteúdo e à natureza de centros de decisão, comando e direção e à intenção em todo e qualquer recorte espacial que se proceda a investigação, envolvendo, portanto, a análise estrutural de hierarquias e hegemonias. Para o autor, trata-se de investigar estruturas, dinâmicas, relações e processos, sendo preciso entender como as diversas frações de classes sociais se estruturam e como se reproduzem, quais são seus interesses concretos mobilizados e seus instrumentos e lógica de ação acionados. As questões do poder e dos processos decisórios dos agentes dominantes – Estado e grande empresa – devem ser atenciosamente abordadas. “(...) Esse exercício teórico-metodológico procura colocar o centro da análise a problemática das decisões díspares de sujeitos cruciais que operam em variadas escalas espaciais e se encontram dispostos em arenas diversas na produção social de determinado espaço.”

Para decifrar as coalizões políticas, as hierarquias, as coerências construídas espacialmente e as hegemonias que estruturam os processos sociais em seus vários níveis, instâncias e territórios, Brandão (Ibid., p. 61) considera imprescindível utilizar uma teorização sobre os processos de acumulação (de capitais, forças produtivas ou poderes) e ter em conta as lógicas territoriais do poder e os processos sociais em sua operação no tempo e no espaço. É mister considerar que os atores envolvidos no processo de produção do espaço não são iguais, equipotentes. Há poder assimétrico, inércias potentes, macroestruturas ou macrodeterminações; há decisões de alguns agentes que sobrepujam as decisões de outros; há enfrentamentos entre agentes e sujeitos desiguais, logo, um ambiente desarmônico.

Ainda que nosso objeto de investigação não abranja plenamente a agenda de pesquisa proposta por Carlos Brandão e nossos objetivos sejam mais modestos, partiremos de alguns dos pressupostos teóricos e metodológicos destacados pelo autor. Dessa forma, buscaremos observar a problemática da natureza e do funcionamento dos centros de decisão, comando e

direção, atentando para os conflitos entre classes e frações de classes no âmbito das políticas públicas em investigação, ponderando também as decisões díspares e as lógicas territoriais do poder. Tais aspectos, associados ao método da **Análise de Política** (*Policy Analysis*)¹¹ destacados por Klaus Frey (2000) e por Renato Peixoto Dagnino (2009), nos auxiliará a cumprir nossos objetivos. Conforme descreve Dagnino (Ibid., p. 83-84),

Podemos dizer que com a análise de uma política é possível primeiramente identificarmos as organizações (instituições públicas) com ela envolvidas e os atores que nestas se encontram em posição de maior evidência. Em seguida, e ainda no primeiro nível de análise (institucional), identificamos as relações institucionais (isto é, aquelas sancionadas pela legislação) que elas e seus respectivos atores-chave mantêm entre si.

Passando a um segundo nível, a pesquisa ocorre sobre as relações estabelecidas entre esses atores-chave que representam os grupos de interesse existentes o interior de uma instituição e de grupos externos, situados em outras instituições públicas e em organizações privadas. As relações de poder, coalizões de interesse, formação de grupos de pressão, cooptação, subordinação etc. devem ser cuidadosamente examinadas de maneira a explicar o funcionamento da instituição e as características da política. A determinação de existência de padrões de atuação recorrente de determinados atores-chave e sua identificação com os de outros atores, instituições, grupos econômicos, partidos políticos etc., de modo a conhecer os interesses dos atores, são o objetivo a ser perseguido neste nível de análise.

Já no terceiro nível e último nível de análise, mediante uma tentativa sistemática de comparar a situação observada com o padrão (estrutura de poder e das regras de sua formação) conformado pelo modo de produção capitalista – sua “infraestrutura econômico-material” e sua “superestrutura ideológica” – é que ocorre a explicação. Ou seja, é nessa etapa onde através do estabelecimento de relações entre a situação específica que está sendo analisada ao que tipicamente tende a ocorrer no capitalismo avançado (ou periférico, no caso latino-americano) que podemos chegar a entender a essência, isto é, entender como as relações se estabelecem entre as várias porções do Estado e destas com a sociedade.

A nosso ver, o método de pesquisa da Análise de Política demonstra grande capacidade explicativa no tocante às investigações sobre as políticas públicas, inclusive no arcabouço da Geografia. Conforme exposto no trecho acima, embora se reconheça a existência de três dimensões relevantes ao estudo das políticas públicas, elas devem ser tratadas de forma conjunta, a fim de superar toda e qualquer visão fragmentada acerca das

¹¹ Segundo Chrispino (2016, p. 128 *et seq.*) a *Análise de Política* diz respeito ao estudo crítico do processo de políticas públicas considerando-se especialmente as fases de elaboração e formulação, com base em contribuições de diversas áreas do conhecimento, incluindo a caracterização do “problema público” inserido na agenda governamental, o conteúdo das propostas formuladas para a sua superação, os principais aspectos da arena política e sua dinâmica, os resultados prováveis relacionados à implementação e execução das políticas públicas. A *Avaliação Política* refere-se ao estudo dos critérios que levaram os governantes a optar por uma ou por outra política pública, ressaltando-se a discussão do mérito administrativo, sem atentar-se para a estrutura institucional e os resultados da política. A *Avaliação de Políticas Públicas* pauta-se no estudo de relações causais entre o objetivo e o resultado pretendido por uma política pública e entre a proposta defendida e o impacto social gerado, ou seja, busca analisar a racionalidade dos meios e a coerência entre objetivos, meios e fins desejados.

ações do Estado e suas implicações. Destarte, é possível, seguindo os aportes teóricos e metodológicos deste método, superar as investigações meramente centradas nas políticas públicas (*policy*), nas instituições (*polity*) ou na dinâmica política que as sustentam (*politics*).

Por conseguinte, conforme exhibe a *Figura 2*, a seguir, utilizamos elementos das três dimensões da Análise de Política como caminho metodológico ao exame da epistemologia da Geografia presente no arcabouço do Estado e de sua relação com a sociedade, por sua vez concretizada pelas políticas públicas. Buscamos analisar as políticas públicas supracitadas com vistas a identificar e compreender os fundamentos do planejamento regional brasileiro e sua relação com a produção do espaço, em suas diversas escalas.

Figura 2 - Caminho metodológico ao exame da epistemologia da Geografia

Acreditamos ser possível captar algumas divergências, tensões e conflitos referentes às políticas públicas por meio do exame dos documentos que formalizam as mesmas. No entanto, estamos cientes que o processo de políticas públicas (abrangendo desde a inserção de um problema na agenda governamental até a avaliação da execução de ações) envolve divergências, tensões e conflitos de diversas naturezas e intensidades, muitos dos quais não constam nos documentos oficiais, sequer nas entrelinhas. Para minimizar essa lacuna, fizemos entrevistas com pessoas que participaram do processo de formulação das políticas sob análise. Trata-se de um esforço para aumentar a compreensão sobre a questão regional brasileira, especialmente os entraves para a mitigação das desigualdades regionais.

Adicionalmente, partimos do pressuposto de que o processo de produção do espaço se dá mediante a participação de diversos “agentes sociais” e “atores políticos”, sendo o Estado um dos mais relevantes. Portanto, reconhecemos que há outros caminhos teóricos e metodológicos para o exame da produção do espaço, já que este processo vai muito além das implicações concretas das políticas públicas no território, uma vez que diz respeito à totalidade socioespacial. Igualmente, o exame da epistemologia da Geografia pode ser feito de diferentes maneiras, além daquela que propomos nesta pesquisa.

Cabe assinalar que embora tenhamos optado por examinar a noção de produção do espaço e a epistemologia da geografia mormente à luz da dimensão *policy*, conforme exhibe a *Figura 2*, consideramos que tais aspectos também podem ser observados nas dimensões *polity* e *politics*. Esta escolha deve-se à concepção de que os diversos paradigmas de natureza política, econômica e social são absorvidos pelas políticas, que, por sua vez, incidem no território, (re)produzindo-o (SILVA, 2014, p. 14). Ainda que tais paradigmas estejam presentes nas instituições e no jogo político que as anima, é por meio de decisões políticas, em parte concretizadas em políticas públicas, que podemos apreendê-los.

Por fim, é importante ressaltar que esta pesquisa pautou-se em metodologias e teorias oriundas de diversos campos disciplinares, destacando-se o método de pesquisa da Análise de Política, as teorias do Estado, as teorias da região e da regionalização e as teorias econômicas, envolvendo a Ciência Política, a Administração Pública, o Direito, a Gestão de Políticas Públicas, a Geografia, a Economia, a Sociologia, e a Filosofia, como a própria bibliografia referenciada reflete ao longo dos capítulos. Optamos por tal abordagem interdisciplinar com a finalidade de superar a visão fragmentada e parcelar que tem norteado grande parte da produção de conhecimento científico. Ademais, cremos que nosso objeto de pesquisa exige uma abordagem mais plural, devido à sua própria complexidade e profundidade.

Figura 3 - Procedimentos metodológicos

Estrutura dos capítulos

Após esta breve introdução, na qual foram destacados os fundamentos da pesquisa e os principais aportes teórico-metodológicos, seguem 7 capítulos, divididos em três partes, além das considerações finais.

Na *PARTE 1*, dedicada às discussões sobre as desigualdades regionais no Brasil e o planejamento governamental, são apresentadas no *Capítulo 1* diferentes interpretações sobre a origem da questão regional brasileira e sobre sua configuração atual, problematizando a dinâmica recente das desigualdades regionais no Brasil, com destaque para os conceitos de região subjacentes, as variáveis selecionadas para medir as desigualdades e os modelos causais adotados nas diferentes interpretações examinadas. Também são discutidas as distinções e relações entre os conceitos de desigualdades socioeconômicas e desigualdades regionais, além de alguns apontamentos sobre quais seriam os atuais determinantes das desigualdades regionais no país. No *Capítulo 2* são abordados os principais aspectos da administração pública brasileira e das políticas públicas, especialmente o papel das instituições no desenvolvimento regional e a problemática relacionada às distinções e relações entre projeto nacional, ordenamento territorial, políticas regionais e políticas setoriais.

As discussões de ambos os capítulos são essenciais à análise crítica apresentada nos capítulos seguintes, seja naqueles que se debruçam de maneira mais detalhada sobre o exame das políticas setoriais (Capítulos 3 a 5), seja naqueles que trazem para o centro do debate a natureza do Estado e do planejamento e suas influências na produção do espaço (Capítulos 6 e 7 e Considerações Finais).

Na *PARTE 2*, são examinadas de maneira pormenorizada as políticas públicas mencionadas na Figura 1, exibida anteriormente, relativas aos seguintes setores governamentais: i) Desenvolvimento Regional; ii) Educação; iii) Ciência, Tecnologia e Inovação; iv) Indústria; v) Cidades; vi) Logística e Transportes; e vii) Turismo. O *Capítulo 3* dedica-se à análise das diretrizes e macro-objetivos relacionados com as desigualdades regionais. O *Capítulo 4* pondera as principais estratégias voltadas à redução das desigualdades regionais propostas por tais políticas públicas. O *Capítulo 5* aprecia as concepções de região subjacentes e os recortes regionais adotados.

Por meio dessa análise comparativa buscamos assinalar os principais aspectos teóricos, metodológicos e operacionais no que concerne à abordagem regional no âmbito das políticas públicas, em especial no que se refere à problemática das desigualdades regionais. Ademais, buscamos identificar algumas convergências e divergências sobre a questão

regional brasileira no arcabouço do planejamento governamental. Dessa forma, as lógicas espaciais que regem as políticas públicas, conforme destacado nesse conjunto de capítulos, compõem a base do debate aprofundado nos capítulos seguintes sobre a essência do Estado brasileiro e de seus mecanismos de funcionamento, notadamente aqueles atinentes a problemática regional.

Na PARTE 3, dedicada ao debate sobre as divergências, tensões e conflitos no processo de políticas públicas e suas implicações às desigualdades regionais, destacamos no *Capítulo 6* as convergências e divergências entre as políticas públicas num panorama mais geral, além de discutir a natureza do Estado (em geral) e as particularidades do Estado brasileiro a partir de exemplos de conflitos intersetoriais e intrasetoriais, de disputas na esfera financeira e orçamentária e da coexistência de distintos projetos de desenvolvimento para o país que permeiam o Estado e o planejamento governamental. No *Capítulo 7* trazemos discussões sobre desenvolvimento desigual, ponderamos os processos de reescalonamento do Estado, abordamos as relações e distinções entre as dimensões espacial, territorial e regional das políticas públicas e debatemos a existência de ideologias geográficas como suporte para a ação do Estado, novamente trazendo exemplificações derivadas do exame das políticas públicas realizado nos capítulos anteriores.

Por fim, em nossas *Conclusões* buscamos resgatar os principais aspectos debatidos ao longo da pesquisa numa problematização sobre o planejamento governamental e suas implicações às dinâmicas socioespaciais à luz do caso brasileiro.

Dessa forma, partimos da discussão sobre a existência das desigualdades regionais no Brasil, passamos pela análise de como o Estado têm atuado recentemente sobre tais desigualdades, e finalizamos a investigação buscando elucidar as fragilidades estruturantes por trás das políticas públicas e do planejamento governamental.

PARTE 1 – DESIGUALDADES REGIONAIS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Os debates sobre as desigualdades regionais no Brasil têm apresentado significativa diversidade de interpretações, seja no tocante à sua origem e mecanismos de funcionamento, seja no que se refere a alterações na configuração regional recente.

Em nossa apreciação, interpretações distintas sobre a questão regional tendem a resultar em diferentes desenhos de políticas públicas voltadas à mitigação das desigualdades e ao desenvolvimento na escala regional, daí a importância em compreendermos a maneira como o tema vem sendo abordado, tanto no âmbito acadêmico, como no âmbito governamental, tendo em consideração o imbricamento de ambas as esferas no que concerne ao planejamento no período recente.

Ademais, convém ressaltar que determinados discursos e interpretações sobre as desigualdades regionais no país também podem mobilizar/desmobilizar agentes e atores sociais que buscam intervir nas dinâmicas regionais, cada qual a partir de seu posicionamento relativo no processo de (re)produção do espaço. Novamente, emerge a preponderância de se elucidar a maneira como a questão regional vem sendo abordada.

Assim, um tema relevante à problemática regional no panorama brasileiro, que também apresenta dissensos, é a relação entre desigualdades sociais e espaciais e as distintas maneiras de mensurá-las. Nos parece crucial compreendermos os fundamentos deste debate, para que posteriormente possamos analisar comparativamente as convergências e divergências entre as interpretações e proposições apresentadas pelas políticas públicas de maneira mais profunda. Além disso, tal debate é imprescindível para logarmos uma compreensão mais fidedigna sobre a problemática regional brasileira, inclusive no que diz respeito aos determinantes das desigualdades regionais e às influências das instituições e políticas públicas na transformação de nossa configuração regional.

1. REVISITANDO AS INTERPRETAÇÕES SOBRE A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA

Há dois aspectos fundamentais a serem considerados no âmbito da temática regional: a origem da diferenciação de áreas¹² e as implicações de tais diferenciações às sociedades humanas. Não há consensos sobre nenhum desses aspectos. No tocante à origem da diferenciação de áreas, por um lado há interpretações que consideram meramente o papel de fenômenos naturais, especialmente climatobotânicos e geomorfológicos; por outro lado, há interpretações que enfatizam a dimensão social, fundamentadas em noções como “relação Sociedade-Natureza” e “formação socioespacial”. Acerca das implicações às sociedades humanas das diferenciações de áreas, destacam-se a clássica noção lablachiana de “gênero de vida”, em grande medida já superada, e, mais recentemente, a problemática dos distintos níveis de desenvolvimento socioeconômico verificáveis em diferentes escalas espaciais.

Como veremos a seguir, interpretações díspares sobre a origem e os determinantes atuais da diferenciação de áreas e sobre a emergência de desigualdades regionais, bem como suas implicações socioeconômicas, conferem conteúdos específicos ao que se entende por “questão regional” e, conseqüentemente, às estratégias elencadas para combatê-la. Alguns estudos apontam para a redução das desigualdades regionais, enquanto outros apontam para a sua estabilidade ou até aumento. Tais divergências resultam de diferentes aspectos teórico-metodológicos adotados, como a própria definição de desigualdade, seus mecanismos causais e os aspectos selecionados para medi-la.

A existência de variações na interpretação sobre as desigualdades regionais brasileiras não é um problema em si, mas sim a falta de consensos sobre os determinantes das desigualdades regionais e as ações que deveriam ser realizadas para sua mitigação, fato que dificulta a elaboração de uma teoria mais robusta, ou seja, com maior potencial explicativo e, portanto, capaz de aumentar nossa compreensão sobre a dinâmica da atual configuração regional brasileira.

Portanto, o problema central abordado neste capítulo refere-se à falta de clareza sobre as origens da questão regional e sobre as diferenças e relações entre as diversas dimensões das desigualdades. O obscurantismo que envolve o tema é um dos grandes desafios da atualidade, uma vez que dificulta a real compreensão sobre a atual questão regional brasileira, por sua

¹² O conceito de “área” foi utilizado nessa introdução por possuir um caráter genérico, já que buscamos ressaltar alguns aspectos essenciais da temática regional, evitando, por exemplo, o uso de conceitos já desgastados e com sentidos diversos e conflitantes, como o conceito de “região”, à semelhança da postura adotada por Hartshorne (1978). A discussão sobre os múltiplos significados do conceito de região será realizada posteriormente.

vez, obstruindo tanto a identificação dos determinantes das desigualdades regionais como das instituições e políticas públicas relevantes à transformação do panorama regional.

Mas, o que é a “**questão regional**” ou a “**problemática regional**”? Estes termos ganharam proeminência no contexto brasileiro a partir da segunda metade do século XX, referindo-se à desigualdade no tocante ao nível de desenvolvimento econômico e social entre a porção Nordeste e as porções Sudeste e Sul do país, já que diversidade sem desigualdade não culminaria num problema a ser superado. Assim, a partir da identificação pelo Poder Público da existência de um conjunto de problemas decorrentes das desigualdades regionais – ou seja, da existência de uma **problemática regional** no país – e da decisão de intervir política e economicamente visando alterar o *status quo* a ele associado, surgiram as políticas públicas de cunho regional, intrinsecamente ligadas às instituições criadas especificamente para elaborá-las, implementá-las e executá-las. Destarte, a nosso ver, apenas a partir do reconhecimento político de problemas ligados às desigualdades regionais e, conseqüentemente, da existência de planos, programas e ações governamentais desenhados e executados para combatê-los é que se pode falar na existência de uma **questão regional**. Em outras palavras, defendemos que a “**problemática regional**” e “**questão regional**” não são sinônimos, uma vez que o primeiro termo diz respeito ao reconhecimento social de problemas relacionados às desigualdades regionais, enquanto o segundo termo pressupõe também o reconhecimento político do Estado e sua ação visando mitigá-los.

Os objetivos deste capítulo são: apresentar algumas interpretações sobre a origem da **questão regional** brasileira; distinguir os conceitos de desigualdades socioeconômicas e desigualdades regionais; problematizar a dinâmica recente das desigualdades regionais, destacando os conceitos de região subjacentes, os aspectos selecionados para medir as desigualdades e suas relações causais; e, identificar os determinantes das desigualdades regionais e as instituições mais relevantes que atuam sobre eles no panorama nacional.

Essa tarefa se faz necessária para que posteriormente possamos examinar se a existência de leituras e proposições divergentes entre as políticas públicas sobre a **questão regional** – considerando as particularidades da Administração Pública brasileira e as características intrínsecas do Estado – seriam a causa de tensões que, em parte, comprometeriam a efetividade das políticas regionais e, portanto, o propósito do desenvolvimento regional e da mitigação das desigualdades regionais no Brasil.

1.1. Interpretações sobre a origem da questão regional brasileira

1.1.1. Celso Furtado: a questão regional no âmbito da teoria do subdesenvolvimento

Na leitura de Celso Furtado exposta na obra *Formação econômica do Brasil* (2007, p. 71), do ponto de vista de sua estrutura econômica, o Brasil da metade do século XIX não diferia muito do que fora nos três séculos anteriores. Teria sido justamente a expansão cafeeira realizada a partir deste momento que teria propiciado as modificações na base do sistema econômico, numa transição econômica que, juntamente com a transição política ocorrida na primeira metade do século XX, encerrou definitivamente a etapa colonial. Até então, “(...) nenhuma das regiões do país dispunha de suficiente ascendência sobre as demais para impor a unidade” (Ibid., p. 143). Além disso, os interesses regionais eram mais palpáveis que a unidade nacional até a transição econômica que se consolidou com a industrialização do país, promovendo a articulação das regiões num mercado nacional ao mesmo tempo que culminou com a concentração regional da produção e da renda e, portanto, com as notáveis disparidades regionais. Contudo, o autor ressalta que a decadência econômica e o atraso estrutural de algumas regiões brasileiras são anteriores à plena articulação do mercado nacional em torno do Sul e Sudeste industrializado. Ainda assim, uma nova forma de integração das regiões seria essencial para a superação das desigualdades regionais.

Da mesma forma, no documento *A Operação Nordeste*, Furtado (2009b, p. 30) afirma que as desigualdades regionais surgiram na primeira metade do século XX, no arcabouço do processo de integração econômica e política das regiões, em consequência da industrialização do país. Até então, as regiões mantinham-se desarticuladas, cada qual apresentando maior ou menor crescimento econômico segundo os ciclos econômicos que as animavam – do açúcar, da borracha, do ouro e do café – de caráter essencialmente agrário ou extrativo (Ibid., p. 31).

Para Furtado (2009b, p. 31), a integração do mercado nacional continha os germes da problemática regional, uma vez que “(...) reproduzia o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho que viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matérias primas”. Dessa forma, na medida em que a industrialização avançava as desigualdades dentro do Brasil tendiam a acentuar-se, já que a coexistência de um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas tendia a criar relações econômicas de exploração (Ibid., p. 32).

Assim, a consciência sobre a gravidade das desigualdades regionais teria surgido no final da Era Vargas (1930-1945), em meio ao processo de unificação do mercado nacional e

da intensificação do processo de industrialização do país, fortemente concentrada na região Sul e Sudeste (FURTADO, 2013e, p. 380).

Retomando Celso Furtado, Tânia Bacelar de Araújo (2009, p. 34) assinala que as diferenças regionais que vinham sendo construídas há muito tempo ficaram mais fortes a partir da intensificação da industrialização no governo de Juscelino Kubitschek. Nesse momento é que se evidencia a “questão regional” e o debate sobre o tema ganha força, lastreado pela discussão sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento.

Segundo Carlos Brandão (2013b, p. 27 *et seq.*), para Furtado as desigualdades regionais se inserem num processo de malformação estrutural que está no cerne do subdesenvolvimento, no qual se entrecruzam as dimensões ecológica, econômica, social e política. Assim, as raízes do atraso estrutural da região Nordeste seriam as arcaicas estruturas de poder de base patrimonial – concentração de renda, riqueza e poder secularmente associada à questão agrária –, agravadas pelo contexto de baixo crescimento econômico dos últimos séculos. O resultado seria o divórcio entre as formas de vida e o contexto ecológico regional.

Sobre este último aspecto, Furtado (1998, 2009b, 2009e, 2014) ressalta que o *status* de calamidade pública que adquirem as secas e os elevados níveis de pobreza da população na região semiárida repousa nas características da ocupação socioeconômica da região e não em seus aspectos naturais, já que as secas geram uma crise de produção que afeta sobretudo a oferta de alimentos para a população mais pobre. As políticas de combate às secas realizadas desde o início do século XX, voltadas à açudagem para atender a pecuária, ao mesmo tempo em que contribuíram para aumentar e manter a população na região levaram ao agravamento do efeito social das secas, pois a agricultura de subsistência associada à pecuária é a atividade que abrange a maior parte da população no semiárido é a que mais sofre os impactos das secas. Portanto, se houvesse adequada estrutura agrária e densidade populacional, além de atividades econômicas compatíveis com as características ambientais regionais, inseridas no mercado regional, a vulnerabilidade da população às secas e a extrema pobreza seriam reduzidas. Ademais, a reorganização da unidade econômica teria que basear-se mais na utilização racional dos recursos naturais, incluindo a adoção de inovações tecnológicas e a capacitação técnica na esfera produtiva, e menos no uso intensivo de mão de obra barata.

Contudo, o atraso relativo do Nordeste não repousa apenas na região semiárida, defende Furtado. A Zona da Mata e o Agreste também apresentam atividades econômicas de baixa produtividade, subutilização de terras, insuficiente produção de alimentos, baixa cobertura de serviços públicos essenciais e elevados níveis de pobreza, de desemprego e subemprego (FURTADO, 2009a, p. 175, 2009d, p. 76, 2014, p. 232).

Conforme assinala Marcos Costa Lima (2009, p. 264), para Celso Furtado o Nordeste é uma região periférica, satélite dos interesses políticos e econômicos dominantes no país, exercendo determinados papéis num quadro geral de dependência dentro da dependência. Pensando em termos de estruturas, a heterogeneidade regional do Brasil em meados do século XX formava uma constelação de formas de subdesenvolvimento gerada no âmbito de um processo histórico, argumenta Furtado (MENEZES; FILHO, 2009, p. 268). Tal constelação de regiões de distintos níveis de desenvolvimento, com uma grande heterogeneidade social e graves problemas sociais, se manteria até os dias atuais, afirma Furtado (IBGE, 2003, p. 11).

Dessa forma, Liana Maria da Frota Carleial (2009, p. 48) aponta que a interpretação de Furtado sobre a questão regional é nacional, já que sua análise sobre o atraso do Nordeste se articula com o debate sobre desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento nos cenários nacional e internacional, além de pautar-se nas diferenças de eficiência econômica, nos indicadores sociais e na concentração de renda face outras regiões do país, não se restringindo às características peculiares da estrutura política, econômica e social da região. Como o próprio autor assinala (FURTADO, 2014, p. 233), seu objetivo era elaborar uma explicação para o subdesenvolvimento do Nordeste visto como região de um país subdesenvolvido. Portanto, a problemática regional seria uma espécie de subdesenvolvimento em segundo grau.

Dessa forma, no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, Furtado (2009e) sintetiza o seu diagnóstico sobre as desigualdades regionais e o atraso da referida região. No panorama nacional, as elevadas disparidades de níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul e o inferior ritmo de crescimento da economia nordestina nos últimos decênios em relação ao Centro-Sul tenderia a criar dois sistemas antagônicos no país que por fim comprometeria a própria integração nacional. A inadequação das políticas macroeconômicas e industriais adotadas pelo Estado teriam contribuído com o agravamento do problema devido, sobretudo: i) ao incentivo às transferências de recursos do setor privado do Nordeste em direção ao Centro-Sul na forma de investimentos em "anos bons"; ainda que relativamente contrabalanceados pelas transferências do Governo Federal em anos secos, estes recursos eram em grande parte diluídos em obras assistenciais e, portanto, pouco contribuíam com o desenvolvimento econômico da região; ii) à política cambial que vinha favorecendo o setor industrial em detrimento do setor agroexportador, que, por sua vez, era a base da economia nordestina; à regressividade do sistema tributário federal, que fazia com que a carga tributária no Nordeste fosse inadequada ao seu nível de renda. Somando-se a essas desvantagens no quadro nacional, no âmbito regional destacavam-se a escassez relativa de terras aráveis e sua apropriação pelas culturas de exportação, a inadequada precipitação

pluviométrica no semiárido que em anos de seca assolava o predominante setor de agricultura de subsistência associado à pecuária do *hinterland* semiárido, a extrema concentração da renda na economia açucareira.

Dessa forma, o plano de ação proposto na *Operação Nordeste*, elaborado por Furtado, se estruturou em quatro diretrizes. Duas seriam primárias: i) aumento dos investimentos industriais visando criar na região um centro autônomo de expansão manufatureira, segundo suas peculiaridades e demandas locais/regionais; ii) reorganização da economia na zona semiárida a fim de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas, com especial atenção às alterações na estrutura agrária, diversificação produtiva e redução do excedente demográfico. As outras seriam derivadas: iii) aumento da produção de alimentos na faixa úmida para abastecer os centros urbanos e permitir a intensificação de sua industrialização; iv) deslocamento da fronteira agrícola da zona semiárida em direção ao *hinterland* maranhense e goiano, uma vez que o excedente de mão de obra deslocado do semiárido não seria absorvido pelas áreas urbanas, já que nessas localidades já existem grande contingente de mão de obra subocupada (FURTADO, 2009d, p. 80, 2009e, p. 88).

Em outras palavras, o desenvolvimento regional passaria pela reforma agrária com assistência técnica (visando o incremento da produtividade, sobretudo por meio do progresso técnico, ou seja, da adoção e expansão de tecnologias adaptadas à região) e a industrialização, evitando-se a mera expansão da fronteira agrícola pautada em práticas ecológicas e sociais perniciosas (FURTADO 2014, p. 237; CANO, 2002, p. 121).

Todavia, conforme assinala Lima (2009, p. 242), o interesse das elites locais, nacionais e internacionais era de que o Estado, por meio da Sudene, aportasse vultuosos capitais subsidiados na região nordestina e implementasse infraestrutura em seu benefício, sem qualquer outro tipo de intervenção, sobretudo na estrutura agrária. Os governos estaduais tinham fobia da reforma agrária, refutando qualquer discussão ou medida nesse sentido. Além disso, nas arenas políticas, a "(...) consciência regional sempre foi um artifício retórico de consistência muito débil, justamente por não conseguir conciliar os diversos interesses de classes e frações de classes que se chocavam no interior da sociedade regional (...)" (Ibid., p. 264), ainda que houvesse a questão regional. As elites e suas representações no Congresso se pautavam no jogo estadualista que prevalecera na República Velha.

Nesse contexto, Furtado (2009c, p. 166) ressalta que "(...) o problema do desenvolvimento do Nordeste é menos de formulação de planos tecnicamente aceitáveis do que de acertado e oportuno encaminhamento político das soluções (...)". Visto que se trata de um problema estrutural, só a ação política teria a capacidade de resolvê-lo (Ibid., 1998, p. 52).

1.1.2. Wilson Cano: a integração do mercado nacional e os desequilíbrios regionais

Na interpretação de Wilson Cano (2002, p. 126), a conscientização política e teórica da questão regional brasileira ocorre por volta da década de 1950, embora o regionalismo tenha se manifestado nos séculos anteriores, sobretudo nos movimentos revolucionários do século XIX. O agravamento das secas no Nordeste desde fins do século XIX, as disparidades regionais de renda verificadas nas contas regionais divulgadas em 1951 e 1952 e a concentração de investimentos do Plano de Metas em São Paulo – localizado na região Sul – contribuíram para o desencadeamento de pressões políticas por parte das demais regiões, que reclamavam tratamento prioritário para o desenvolvimento (Ibid., p. 127).

Cano (2007, p. 299) argumenta que a problemática dos desequilíbrios regionais no Brasil é resultado do processo histórico de desenvolvimento de cada região. As causas dos desequilíbrios regionais foram a débil integração primário-exportadora ao mercado internacional de parcelas da economia brasileira ao longo de sua história, fato que conferiu à periferia nacional (Brasil exceto SP, mas, sobretudo, as regiões Norte e Nordeste) menor crescimento e difusão econômica, e o precário desenvolvimento das relações capitalistas de produção (Ibid., p. 257). Nas palavras do autor:

(...) não foi a concentração da produção industrial (nem da agrícola ou da terciária) em São Paulo a causa ou o agravante do atraso e da miséria das regiões mais pobres do Brasil, mas, sim, porque antes de 1930 a economia nacional não era integrada e cada uma de suas regiões havia tido uma história e uma trajetória econômica específica, que lhes deixou uma herança cultural, demográfica e econômica – notadamente a da estrutura da propriedade e da renda –, demarcadora de seus diferentes graus de pobreza absoluta e relativa e de suas estruturas produtivas (CANO, 2008, p. 38).

Destarte, a gênese das desigualdades regionais teria ocorrido entre as décadas de 1880 e 1930, como decorrência do desenvolvimento desigual do capitalismo no âmbito inter-regional, pautado na autonomia relativa das regiões e em distintas relações de produção e dinamismo econômico (CANO; GUIMARÃES NETO, 1986, p. 169).

Após a *Crise de 1929* esses desequilíbrios foram acentuados pelos diferentes ritmos de crescimento econômico entre São Paulo e as demais regiões (CANO, 2007, p. 299). “Assim, a liderança do desenvolvimento capitalista em São Paulo tendeu a acentuar-se por razões que dizem respeito, antes de mais nada, à dinâmica do próprio polo, segundo à fria lógica capitalista de localização industrial” (Ibid., 2008, p. 12).

O processo de integração do mercado nacional liderado por São Paulo gerou três efeitos diferentes. Os de *bloqueio*, no sentido de que a periferia não pode repetir o processo

histórico do desenvolvimento de São Paulo. Esses efeitos podem ser parcialmente contornados, via decisões macropolíticas de inversão, tomadas pelo governo federal. Os de *destruição*, que se manifestam pela concorrência que empreendimentos mais eficientes implantados pelo capital no polo possam fazer aos similares periféricos, que operam com técnica obsoleta ou outro tipo de desvantagem concorrencial. Os de *estímulo*, que se manifestam pela ampliação da complementaridade (agrícola ou industrial) inter-regional (CANO, 2007, p. 300; 2008, p. 12).

Segundo Cano (2007, p. 300-301), a análise do processo industrial de 1930 a 1970 nos permite concluir que os efeitos de estímulo superaram largamente os de destruição. No entanto, os maiores impactos se dariam, preponderantemente, em áreas mais próximas ao polo e mais receptivas a um processo de intensificação de maiores relações capitalistas de produção (como o Paraná, o Triângulo Mineiro e parte do Centro-Oeste), áreas relativamente vazias e áreas já ocupadas mas aptas a receber maior intensificação capitalista tanto no âmbito agrícola como industrial (porções de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Áreas mais distantes e de mais antiga ocupação receberam menos estímulos, salvo os decorrentes da exploração de recursos naturais, como é o caso do Norte e do Nordeste.

Apenas a partir do final de década de 1960 que se inicia um processo de desconcentração industrial relativa em termos regionais, assinala Cano (2008). Ainda assim, os padrões de divergência econômica e social mantiveram-se na década de 1980 e até se elevaram na década de 1990, diante dos efeitos nefastos das políticas neoliberais. Contudo, a significativa expansão da economia e da urbanização ao longo da segunda metade do século XX garantiu um nível elevado de emprego, elevou o salário médio e dispersou a estrutura salarial, propiciando acentuada “acomodação social” (CANO, 2008, p. 197; 2011, p. 31). Como resultado, os graves problemas do subdesenvolvimento brasileiro foram negligenciados e não houve políticas públicas redistributivas universalistas. Ademais, a “acomodação social”, em parte garantida pelos fluxos migratórios inter-regionais, foi responsável, junto com o conservadorismo das elites nacionais, pela postergação da Reforma Agrária.

Destarte, a ignorância sobre os processos de concentração e desconcentração industrial no país permite o surgimento de mitos e equívocos acerca da questão regional brasileira, argumenta Cano (2007, p. 26 *et seq.*).

Como mito do desenvolvimento destaca-se o paradigma das regiões industrializadas, a exemplo de São Paulo, advogando-se para as regiões mais pobres do país uma política de industrialização como meio para eliminar o atraso, as disparidades, o desemprego e o

subemprego. Para Cano, o que se desconcentra são os problemas ligados à industrialização (poluição, *déficits* nos transportes, habitação, saúde etc.), pois São Paulo mantém o controle da atividade industrial, havendo, na verdade, centralização do comando (decisões sobre “onde”, “quando” e em “quais setores” o capital público e privado que domina a dinâmica de acumulação à escala nacional deverá investir). Ademais, não seria possível promover a industrialização autônoma de outras regiões, já que São Paulo se industrializou pelas condições excepcionais que possuía (acumulação de capitais, mercado de trabalho assalariado e meios de transportes), criando complementaridades inter-regionais no processo de integração do mercado nacional que impede que outras regiões repitam seus passos.

Outro mito corresponde à ideia de que a felicidade (o desenvolvimento) de São Paulo se deve à desgraça (o subdesenvolvimento) da periferia nacional, ou seja, de que a economia de São Paulo se desenvolveu e continua se expandindo, em boa parte, à custa do restante do Brasil, de quem extrai o excedente. Segundo o autor, entre 1930 e 1970 todas as regiões cresceram economicamente e expandiram sua produção, não houve estagnação da periferia nacional (Brasil exceto SP), logo, o problema das disparidades regionais no Brasil está fundado no crescimento diferencial das regiões, em parte, decorrente do processo de integração do mercado nacional que subordinou as demais regiões ao centro dinâmico da economia nacional.

Dentre os equívocos associados à questão regional, Cano aponta a escamoteação da questão agrária e o problema das migrações rurais (rural-rural e rural-urbano), pautados na alegação de que existe muita terra inculta a desbravar no país. Porém, esse “vazio” já estaria ocupado pela especulação fundiária, adverte o autor.

Outro equívoco corresponde à ideia de que apenas mediante um sistema de planejamento regional se possa obter a panaceia para o atraso regional. Cano defende que não é por falta de planos que a questão regional não foi resolvida. Há falta de coordenação à nível federal e problemas na estratégia adotada (industrialização). Ademais, a questão regional seria um problema mais político do que técnico.

Portanto, para Cano (2007, p. 313; 2008, p. 15), propostas que visam apenas levar mais recursos às regiões periféricas ou que conclamam maior alocação de indústrias na periferia não consideram a totalidade do problema e não resolverão os desequilíbrios regionais e as necessidades da população. É necessário questionar as causas estruturais regionais que perpetuam um quadro social com índices deploráveis de pobreza, como o tabu ideológico que reveste o enfrentamento local de suas estruturas de dominação de renda, propriedade, controle político, acesso ao Estado etc. (Ibid., 2008, p. 18).

O que se requer no curto prazo seria uma política de reorientação do gasto público nos níveis federal, estadual e municipal para atender as carências básicas da população de baixa renda (ampliação do emprego e redistribuição indireta – saneamento, educação, alimentação e habitação). No longo prazo seria necessário formular uma política econômica nacional devidamente regionalizada e coordenada a nível nacional, destacando-se as políticas industrial e agrícola. Assim, embora verifiquem-se melhorias sociais nas últimas décadas, permanece o imperativo de uma política de desenvolvimento nacional e regional pautada numa nova política econômica para o país e num projeto de desenvolvimento nacional (CANO, 2008).

Para isso, seria imprescindível reconstruir o Estado e dotá-lo de recursos financeiros compatíveis para o saneamento estrutural fiscal e para a retomada do investimento público (CANO, 2008, p. 232). Portanto,

somente em uma alternativa como esta é que se pode pensar seriamente no trinômio estabilidade / retomada do crescimento / resgate da dívida social. Apenas com uma estratégia desse tipo é que se pode repensar a questão regional em termos produtivos e sociais. Não é demais reprisar que, acima da questão da desconcentração regional produtiva está o gravíssimo problema da concentração pessoal da riqueza e da renda, com suas sequelas de miséria social amplamente distribuídas por todo o território nacional. A miséria social jamais será combatida pela *regionalização do investimento* e, sim, por programas concretos, fundamentalmente com reformas nos serviços sociais básicos, na educação, na estrutura agrária e em nossa regressiva estrutura fiscal (Idem.).

Portanto, Cano (2008, p. 233) assinala que a redistribuição (desconcentração) regional dos ativos e da riqueza econômica produtiva só ocorreria no longo prazo, num quadro de crescimento alto e persistente. Dada a articulação industrial entre São Paulo e a periferia, esta não pode ter um crescimento industrial virtuoso se São Paulo não crescer. Porém, a pobreza e a miséria regional não serão combatidas apenas com políticas regionalizadas de gastos em infraestrutura e de indução/persuasão do investimento privado, adverte o autor. Como prova São Paulo, concentração econômica e pujança de crescimento ao longo da história não são capazes de redimir a miséria local.

Cano (2007, p. 256 *et seq.*) ressalta que há pobres, miseráveis e desocupados em todas as regiões do país, variando em questão de grau seus níveis quantitativos e qualitativos. Entretanto, nas regiões mais atrasadas as débeis estruturas econômicas e as precárias relações capitalistas de produção impediram-lhes a competição mais favorável no processo de industrialização, permanecendo o comando do capital mercantil, que obsta o progresso e mantém o atraso. Esse capital mercantil é representado pela agricultura tradicional e pela retrógrada estrutura fundiária regional, além de frações que passaram a dominar o setor imobiliário e o comércio varejista regional/local no momento atual. Ainda assim, há certa

coexistência nas regiões mais atrasadas do capital industrial, oriundo em grande parte do centro dinâmico da economia nacional, e do capital mercantil regional. Todavia, para preservar os seus interesses de classe, o capital mercantil regional busca exercer o pleno domínio do espaço regional, sobretudo, por meio da atuação política e parlamentar, levando à manutenção dos desequilíbrios regionais e da estrutura política, social e econômica regional no cenário atual. Portanto, modernização, transformação e melhoria nos padrões de vida de amplas camadas da população brasileira, sobretudo na periferia nacional, implicariam, necessariamente, a perda do predomínio político-parlamentar dessas forças conservadoras.

1.1.3. Ruy Moreira: das macroformas espaciais às regiões no contexto da divisão territorial do trabalho

Ruy Moreira (2014, p. 11 *et seq*) aponta cinco fases na formação espacial brasileira:

- i) Vetores fundacionais: fase constituída pelo bandeirantismo, pela catequese jesuítica e pela expansão do gado, todos criados pelo processo colonial.
- ii) Ciclos de assentamento: rios e planaltos foram os eixos do assentamento, iniciados com o ciclo da cana-de-açúcar, passando pelos ciclos do gado, da mineração, da borracha, do café e das drogas do sertão. Tais ciclos correspondem a correlações espaciais segundo três faixas, nas quais os arranjos da geoeconomia sobrepõem-se aos arranjos da geobotânica: a lavoura nas áreas de floresta na fachada atlântica, a pecuária nas áreas de vegetação aberta da *hinterlândia* e o extrativismo vegetal na faixa da floresta setentrional da Amazônia. Esse padrão vigora até meados do século XX, pautado em sociedades latifundiário-monopolistas.
- iii) Implantação do arranjo capitalista: substitui a correlação entre arranjos geoeconômicos e geobotânicos por um arranjo fundado na divisão regional, com a qual se implementa a divisão territorial do trabalho necessária à alavancagem do desenvolvimento industrial. O marco temporal foi a década de 1950, quando houve a passagem do modelo de economia “para fora” dos ciclos agroexportadores para a economia “para dentro” da indústria, ou seja, foi a passagem de uma “economia regional nacionalmente organizada”¹³, de caráter agrário-regional, para uma

¹³ A expressão “fase da economia regional nacionalmente organizada”, de Francisco de Oliveira, é definida por Moreira (2014, p. 107) como “espaço molecular”, que corresponde à acumulação primitiva fundada no poder de oligarquias rurais-regionais, do período colonial até meados do século XX. Uma regionalização do espaço nacional se formou em decorrência das diferentes modalidades da acumulação primitiva, resultando numa estrutura espacial dispersa. Assim, três grandes unidades de espaço se instalaram: “o regime de sujeição do

“economia nacional, regionalmente organizada”¹⁴, de caráter industrial-nacional integrado. Assim, a relação regional deu lugar a uma relação espacial desigual-combinada. O comando do espaço geográfico se deslocou do campo para a cidade, das indústrias regionais para as indústrias nacionais e do todo para o Sul/Sudeste, a regulação e o ordenamento de todo o espaço geográfico nacional se orientando nessas polaridades. Os conflitos inter-regionais pautaram-se na dissonância entre as velhas oligarquias agrárias e as novas oligarquias urbano-industriais.

- iv) Reestruturação e reordenação da matriz histórica: nos anos 1970-1980 a resposta aos conflitos inter-regionais ocorreu na forma de desconcentração industrial e modernização conservadora da agricultura, estratégias que rearrumaram o espaço geográfico ao invés de promoverem as transformações estruturais necessárias à sociedade. Nos anos 1990 o espaço geográfico brasileiro foi redesenhado, não havendo mais a sobreposição de faixas geoeconômicas e geobotânicas, uma vez que as atividades econômicas estavam mais disseminadas.
- v) Regulação privada e conflitos de sociabilidade: o conjunto de reordenação descritos anteriormente culminaram num modelo de sociedade onde há a socialização das perdas e a privatização dos lucros.

Observando tais fases da formação espacial brasileira, Moreira (2014, p. 63) aponta que “a interação espacial é uma noção que se define para cada época, ao nível da estrutura de produção. Cada tempo histórico estabelece seus termos próprios de regionalização e relações inter-regionais”. Para o autor, no período colonial, o espaço geográfico arrumava-se em macroformas e não necessariamente numa divisão inter-regional do trabalho. Assim, no final do século XVIII, havia como macroformas

espaço canavieiro-pecuário nordestino, onde se desenvolve a forma atrasada do morador de condição; o regime do seringueiro do espaço extrativista da Amazônia, onde se instala o misto de trabalho assalariado e escravo; o regime do colonato do espaço cafeeiro, a que vai se juntar em unidade regional o regime de núcleos de colonização familiar dos espaços do sul do país, onde se gesta e se desenvolve a forma mais avançada de binômio latifúndio-minifúndio”.

¹⁴ A expressão “fase da economia nacional regionalmente organizada”, de Francisco de Oliveira, é definida por Moreira (2014, p. 123) como “espaço monopolista”, correspondendo à integração do todo numa divisão territorial do trabalho industrial-agrícola dominada pelo capital financeiro, a partir da década de 1950. Substituindo a heterogeneidade da fase anterior por meio da homogeneização industrial, há a unificação do espaço nacional no conteúdo do modo de produção capitalista, gerando regionalismos que depois serão dissolvidos. Porém, esse todo integrado é uma combinação desigual marcada pela polaridade de uma região frente às outras, cujo centro é São Paulo, onde se localiza o ponto de maior avanço do capitalismo. Dois vetores são particularmente importantes na extinção do espaço molecular: a proletarianização do campesinato, gerando oferta de força de trabalho livre em escala nacional, e a concentração-centralização da indústria, diferenciando e ao mesmo tempo integrando num mesmo mercado as diferentes áreas e setores produtivos.

o espaço agrícola, o espaço pastoril, o espaço extrativo-vegetal e o espaço urbano. O trabalho escravo e o caráter exportador são as relações gerais que dão conformidade unitária ao conjunto desses recortes de espaço. Mas em cada macroforma estas relações se amoldam dentro de determinadas especificidades. Por isto essas formas gerais ao mesmo tempo se distinguem e se confundem na totalidade. E superpõem-se, aqui e ali, numa tessitura de limites imprecisos e natureza diversa (Ibid., p. 64).

Destarte, o espaço geográfico arruma-se em recortes regionais, que embora tenham sido vistos como “arquipélagos”, mantinham interações e estavam ligados à viabilização do eixo principal de existência do empreendimento colonial, que sustentava a unidade deste espaço geográfico total por meio da Coroa portuguesa. Na transição do estado colonial para o Estado nação cinco macroformas passaram a compor o espaço geográfico brasileiro: o espaço cafeeiro, o espaço seringueiro, o espaço canavieiro-usineiro, o espaço colonial imigrante e o espaço pastoril. Manteve-se, assim, o caráter dominante das oligarquias rurais.

Para Moreira (2014, p. 249), pode-se falar em divisão territorial do trabalho no Brasil apenas a partir da industrialização moderna, iniciada nos anos 1880. “Desde então, diferentes modos de organização de espaço são conhecidos, numa relação entre sociedade e espaço que espelha a divisão territorial do trabalho e de trocas então existente”. Quatro divisões territoriais do trabalho e configurações de espaço-tempo correspondentes se sucederam:

- a) de 1880 a 1920 – fase da dispersão e da indiferenciação industrial: início marcado pela abolição do trabalho escravo e pela instituição de um estado republicano. Dois tipos de indústria se destacavam: a indústria de beneficiamento e a indústria doméstica, ambas fundadas na agroexportação, típica da fase de hegemonia mercantil. A economia nacional abria-se para uma divisão territorial interna do trabalho, unindo a agropecuária de exportação, a lavoura de subsistência, a indústria e os serviços urbanos (meios de comunicação e transportes). “Daí a distribuição dispersa, a natureza rural, a qualidade inferior dos produtos e a precariedade das condições de funcionamento dessa nova indústria” (Ibid., p. 253);
- b) de 1920 a 1950 – fase inicial da divisão regional e da concentração industrial: ocorreu a concentração quantitativa da indústria no Sul e no Sudeste, ainda que qualitativamente houvesse forte indiferenciação entre as regiões, já que a estrutura setorial era igual em todos os estados, destacando-se as indústrias de bens de consumo não duráveis, têxteis e alimentícias. A moderna fábrica já predominava sobre a indústria rural em todos os estados, embora a indústria pré-fabril ainda fosse numerosa. Assim, a regionalização se baseava em regiões homogêneas;

- c) de 1950 a 1970 – fase da concentração, polarização e diferenciação do Sul e Sudeste: desenvolveram-se as indústrias de base, de bens intermediários, de infraestrutura de transportes, comunicações e energia, de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Todavia, tais ramos se concentraram em São Paulo, criando uma diferenciação territorial e estrutural-qualitativa da indústria. Instalou-se uma organização do espaço geográfico polarizada, concentrada e diferenciada, típica da fase da hegemonia industrial-financeira, com polo nacional em São Paulo. Este passou a orientar as relações cidade-campo, intersetoriais e inter-regionais no conjunto do território brasileiro, levando às desigualdades inter-regionais;
- d) de 1970 a 2000 – fase da reestruturação industrial: a concentração industrial atingiu um grau insustentável e os governos pós-1964 mobilizaram um conjunto de estratégias redistributivas da indústria por meio dos PNDs. Houve relativa desindustrialização de São Paulo e reindustrialização dos demais estados, levando à reconfiguração da divisão territorial do trabalho no país em quatro porções espaciais: a fronteira bio(tecno)lógica (Amazônia), a difusão da agroindústria de fruticultura irrigada (Nordeste), o complexo agroindustrial (Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste ocidental) e o polígono industrial (Sudeste e Sul).

Por fim, Moreira destaca o modelo de organização espacial pós-industrial que emergiu após os anos 1980, de caráter rentista e centrado na combinação indústria-agricultura-serviços. Neste contexto, a matriz espacial da organização geográfica brasileira tem se pautado na integração de regiões com estágios de desenvolvimento bastante díspares, fazendo do país um espaço de combinação extremamente desigual (2014, p. 307).

Para o autor, “a sociedade brasileira é uma sociedade historicamente concentradora e excludente. Concentradora devido à distribuição desigual da riqueza e da renda. Excludente em face da marginalização da maioria da população do poder de decisão dos caminhos e formas de organização da sua própria forma de sociedade” (Ibid., p. 299). A origem da concentração econômica e da exclusão política deriva dos monopólios de escravos, de terras, da renda, do dinheiro, do consumo e dos serviços básicos, do período colonial à atualidade.

Em síntese, Moreira (2014) distingue fases distintas da formação espacial brasileira conforme as relações de produção (trabalho escravo, colonato, parceria, assalariamento etc.) e suas formas de apropriação dos meios de produção (maior ou menor concentração fundiária, da renda etc.). No entanto, no período colonial havia certa correlação entre a localização das atividades econômicas e as condições naturais, uma vez que cada arranjo geoeconômico demandava certo arranjo geobotânico, sendo incorreto falarmos numa divisão territorial do

trabalho. Nesse período, os recortes regionais aparecem sob a configuração de macroformas espaciais (não arquipélagos econômicos, uma vez que há interação entre essas áreas). Com a emergência da industrialização em 1880, extingue-se a correlação entre arranjos geoeconômicos e geobotânicos e surge a divisão territorial do trabalho, sobretudo a partir de 1950, quando se atinge a integração nacional e tem início a diferenciação qualitativa na concentração industrial, gerando a centralização em São Paulo e o seu comando sobre o restante do país. A problemática das desigualdades regionais surge dessa diferenciação ocasionada pela concentração-centralização industrial e posteriormente financeira no Sul e Sudeste, especialmente em São Paulo. Embora a atual desindustrialização relativa de São Paulo reconfigure a divisão territorial do trabalho, ela não elimina as desigualdades regionais.

1.1.4. Francisco de Oliveira: o processo de reprodução do capital e a divisão regional do trabalho

Na percepção de Francisco de Oliveira (2006, p. 39), a formulação política e teórica da questão regional brasileira ocorreu em meados do século XX sob o viés das crescentes disparidades entre as regiões, segundo a analogia entre centro-periferia da formulação cepalina, destacando-se a interpretação de Celso Furtado. No entanto, a emergência da questão regional deveria ser compreendida sob a ótica da divisão regional do trabalho, não sob o enfoque dos desequilíbrios regionais, adverte o autor (Ibid., 2008, p. 149).

No caso do Nordeste, Oliveira (2008, p. 153) assinala que a própria consciência ou reconhecimento da região tem sofrido modificações importantes no curso da história econômica e social nacional, sendo que somente a partir de meados do século XIX, e sobretudo no século XX, a região com os contornos atuais torna-se reconhecível.

Há, na história nacional e regional, vários “nordestes”, ressalta Oliveira (2008, p. 153 *et seq.*). No período colonial, por exemplo, reconheciam-se “regiões” dentro do que é hoje o Nordeste: o espaço geográfico compreendido pelos atuais estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas, marcados pela economia açucareira; o espaço geográfico abrangido pelos atuais Ceará e Piauí, relativamente indiferenciados, com atividades econômicas de pouca expressão na economia colonial; o espaço do atual estado do Maranhão, ligado ao capitalismo mercantil; os espaços geográficos da atual Bahia e Sergipe, embora também produtores de açúcar, ligados diretamente às metrópoles coloniais e, portanto, com sua classe social proprietária autônoma aos demais espaços geográficos.

A emergência da economia pecuário-algodoeira em fins do século XIX teria modificado o quadro regional supracitado, complexificando-o. Num momento posterior, a emergência da economia cafeeira – além de ter resultado no surgimento da “região do café” com características diferentes no tocante aos mecanismos de reprodução do capital e as relações de produção – e sua seguinte transformação em “região da indústria”, forjou a integração nacional e uma nova divisão regional do trabalho nacional, em substituição ao “arquipélago” de economias regionais até então existente, que eram determinadas mormente por suas relações com o exterior e protegidas da competição interna devido à inexistência de um espaço econômico nacional unificado (OLIVEIRA, 2008, p. 156 *et seq.*, p. 199).

O aumento das disparidades regionais teria ocorrido neste contexto como um sinal e um momento da integração nacional promovida pelo processo de industrialização, num movimento dialético que destruiu as economias regionais para concentrar e centralizar o capital na região Sul comandada por São Paulo (Ibid., p. 201 *et seq.*). A integração, enquanto “um momento do processo de nacionalização do capital”, se realiza quando as economias regionais até então ligadas diretamente ao exterior passam a ser comandadas pela região interna que assume o comando do processo de expansão do capitalismo no território nacional.

Por conseguinte, as disparidades são, concretamente, o sinal do movimento diferencial de acumulação nas relações entre as regiões (OLIVEIRA, 2008, p. 203), num processo geral que levou o sistema a uma implacável “concentração da renda, da propriedade e do poder” (OLIVEIRA, 2003, p. 60), a partir da “(...) substituição das classes proprietárias rurais na cúpula da pirâmide do poder pelas novas classes burguesas empresário-industriais (...)”, sem nenhuma possibilidade de ruptura em favor das classes trabalhadoras (Ibid., p. 62).

O efeito destruidor sobre os “nordestes” e também sobre o Extremo-Sul, por exemplo, somente teria ocorrido porque lá existiam “economias regionais”, ou seja, circularidades específicas do processo de reprodução do capital na escala regional. Este efeito não teria ocorrido na região Centro-Oeste, pois neste caso, a divisão regional do trabalho comandada pela expansão capitalista do Centro-Sul tomou claramente formas de “criação” numa área relativamente “vazia” que foi incorporada à “região da indústria” (OLIVEIRA, 2008, p. 162).

Desse ponto de vista, privilegia-se

(...) um conceito de região que se fundamente na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas da luta de classes e do conflito social em escala mais geral (OLIVEIRA, 2008, p. 145).

Portanto, existem regiões em determinado espaço geográfico nacional de acordo com os processos supracitados, adverte o autor. Embora num sistema econômico capitalista exista a tendência para a completa homogeneização da reprodução do capital e de suas formas, sob a égide do processo de concentração e centralização do capital, fazendo desaparecer as regiões, esta tendência nunca chega a concretizar-se plenamente, pelo próprio fato de que o processo de reprodução do capital é por definição desigual e combinado. Assim, verifica-se na face interna das principais economias capitalistas mundiais a homogeneização do espaço econômico, enquanto em sua face externa predomine para o seu proveito o uso das diferenças regionais e até mesmo a sua criação. Na acepção de Oliveira (2008, p. 146), a divisão regional do trabalho nacional deriva do próprio processo de reprodução do capital, por definição desigual e combinado, logo, a existência de regiões seria uma evidência histórica irrefutável.

As contradições da reprodução do capital e das relações de produção nas duas principais regiões do país, o Nordeste açucareiro/pecuário-algodoeiro e o Sudeste cafeeiro/industrial, começam a aparecer como conflito entre as duas regiões, uma em crescimento, outra em estagnação. É neste contexto que, sob a ótica das disparidades regionais, nasce o planejamento regional para o Nordeste, que se tornou um modelo posteriormente expandido para outras regiões, e a leitura tradicional da questão regional brasileira, destaca Oliveira (2008, p. 163).

A nova divisão regional do trabalho que surgiu com o processo de industrialização e completou-se no início dos anos 1980, segundo Oliveira (2006, p. 42), foi comandada pela homogeneização monopolística-oligopolística do espaço econômico nacional e financiada pelos incentivos fiscais que marcaram a atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, especialmente a Sudene e a Sudam.

1.1.5. Diferentes linhas interpretativas sobre as desigualdades regionais

Por um lado, autores como Celso Furtado e Wilson Cano compreendem a emergência da questão regional brasileira sob a ótica dos **desequilíbrios regionais**, ou seja, sob o viés das crescentes disparidades socioeconômicas entre as regiões do país, que teriam surgido no arcabouço da dinâmica interna de cada região, ainda que relacionadas às diferenciações no âmbito espacial dos processos de industrialização do país e de formação do mercado nacional. Para ambos os pesquisadores, a questão regional seria um problema mais político do que técnico, uma vez que demanda transformações sociais, econômicas e políticas de caráter estrutural (FURTADO, 2009b, p. 166; CANO, 2007, p. 45).

Por outro lado, ao analisar a formação socioespacial brasileira, Ruy Moreira e Francisco de Oliveira apontam que só é possível identificar desigualdades regionais no Brasil a partir do surgimento da **divisão regional do trabalho**, que emergiu com o processo de industrialização do país entre 1880 e 1930, intensificando-se a partir de 1950. Dessa forma, o mero enfoque nos desequilíbrios regionais, ainda que sob a análise histórica de sua dinâmica, não permite a plena compreensão da origem e dos determinantes das desigualdades regionais.

Conforme abordaremos adiante, embora a leitura das desigualdades regionais sob o viés dos desequilíbrios socioeconômicos entre as regiões seja relevante, a exemplo das valorosas contribuições de Furtado e de Cano, é imprescindível darmos a devida atenção ao papel da divisão territorial do trabalho no âmbito da problemática regional. Isso não quer dizer que estes autores desprezaram esse elemento em suas análises. Há sim menções sobre a divisão regional do trabalho, especialmente nas obras de Furtado. No entanto, julgamos necessário aprofundar a análise sob esse prisma, incluindo as contribuições da teoria do desenvolvimento desigual e combinado, conforme explicitaremos nos capítulos seguintes. Neste momento, cabe apenas ressaltar a existência dessas duas linhas interpretativas sobre a origem das desigualdades regionais no Brasil e destacar alguns de seus consensos e dissensos.

Tânia Bacelar de Araújo (2011, 2013a, 2013b) assinala três heranças principais do processo de ocupação socioeconômica do território nacional, consideradas por ambas as linhas interpretativas: i) a forte concentração demográfica e econômica na faixa litorânea; ii) a diversidade regional, decorrente de um quadro natural heterogêneo associado a distintos complexos econômicos e misturas étnico-raciais; iii) a desigualdade regional, ampliada a partir de meados do século XX com a concentração espacial da atividade industrial. “Assim, a leitura da desigualdade social brasileira tem uma leitura regional, com padrões de indicadores sociais diferenciados entre as diversas regiões do país” (ARAÚJO, 2011, p. 1).

Segundo Leonardo Guimarães Neto (NATAL; SIQUEIRA, 2012), embora existisse certa percepção das diferenciações e desigualdades regionais ao longo do processo de formação socioeconômica do país, estas só se tornam um problema político em meados do século XX. Deste modo, embora a diferenciação espacial seja um aspecto relevante da formação social brasileira, o autor adverte que são necessários outros determinantes para que haja uma questão regional: o reconhecimento da desigualdade entre as partes do todo e a consciência de que esta desigualdade pode e deve ser superada.

Conforme Richard Hartshorne (1978, p. 102), a diferenciação de áreas resulta da inter-relação de fenômenos de distintas naturezas, oriundos de diferentes momentos históricos. “Tais inter-relações dependem de processos que operam durante um período de tempo durante

o qual vários aspectos mudam de forma”. Assim sendo, temos que o panorama no qual a problemática regional se insere é complexo não apenas pela variedade acentuada de fenômenos a serem considerados, mas também pela dinâmica na qual estes ganham ou perdem preponderância ou até mesmo se inserem ou se excluem do processo. Daí a importância de analisarmos o quadro presente sem perder de vista o passado, com o devido cuidado de apreciar apenas os fenômenos vigentes e suas inter-relações. Assim, Hartshorne (Ibid., p. 107) recorre às palavras de Cholley¹⁵:

Não bastará obter, do estudo do passado, apenas o que for estritamente indispensável à compreensão do presente e remontar apenas à época em que verificarmos que se realizou a combinação de elementos que ainda constituem a situação presente, sem recuar às origens de cada um desses elementos?

Obviamente, como Moreira (2014), Cano (2002, 2007, 2008, 2011), Furtado (2007, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, 2009e) e Araújo (2011, 2013a, 2013b, 2013c, 2014) apontaram, há heranças de períodos pretéritos que atuam sobre as desigualdades regionais no momento atual. Assim, obras que narram os processos de formação socioespacial das macrorregiões brasileiras ou parte delas, como *A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste*¹⁶ e *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*¹⁷, contribuem, sobremaneira, com o entendimento atual da questão regional no país. Porém, a correlação entre a divisão macrorregional vigente e a questão regional demonstra que é no âmbito desta que devemos identificar os determinantes das desigualdades regionais, analisando tanto os determinantes oriundos de períodos anteriores que ainda vigoram em seu arcabouço como aqueles que surgiram mais recentemente, ainda que a complexidade do panorama atual torne necessária uma abordagem multiescalar. Cada regionalização está relacionada a uma interpretação de um tempo histórico específico. Deste modo, somente durante o período em que as disparidades socioeconômicas ganham os contornos de determinada regionalização é que se torna pertinente adotá-la para a análise das dinâmicas regionais.

Outra observação relevante à leitura sobre as desigualdades regionais diz respeito à comparação de dados entre áreas com perfis econômicos, sociais e demográficos bastante díspares. É aceitável que uma região com ocupação rarefeita seja considerada atrasada em relação à outra região com elevada densidade populacional e diversidade econômica, considerando-se meramente o PIB, seja a participação no total nacional ou a relação com o

¹⁵ CHOLLEY, André. Guide de l'Étudiant em Géographie. Paris: Presses Universitaires de France, 1942.

¹⁶ ANDRADE, Manuel Correia de. A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. São Paulo: Cortez, 2005, 7ª ed.

¹⁷ MONBEIG, Pierre. Pioneiros e fazendeiros de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1998, 2ª ed.

total da população? O ideal não seria comparar áreas a partir de indicadores que sejam coerentes com suas realidades socioespaciais? Ainda que existam elementos imprescindíveis para que todo e qualquer ser humano tenha o mínimo de dignidade e de bem-estar¹⁸, outros elementos são relevantes apenas em determinadas sociedades e lugares, conforme a noção de “gênero de vida” preconizada por Paul Vidal de La Blache. Por conseguinte, o PIB *per capita* como medida para apreender o desenvolvimento e as desigualdades, sejam sociais ou regionais, seja sob o viés dos desequilíbrios regionais ou da divisão regional do trabalho, não seria uma medida largamente aplicável a todos os lugares e sociedades, inclusive de forma atemporal. Nem mesmo nas sociedades urbano-industriais o respeito à dignidade humana e ao bem-estar encerra-se na renda *per capita*, embora haja certa correlação com o que tais sociedades valorizam e almejam. Aprofundaremos esse debate no item a seguir.

1.2. Desigualdades socioeconômicas e desigualdades regionais

1.2.1. A negação da dimensão espacial das desigualdades

Os avanços sociais ocorridos no Brasil durante a primeira década do século XXI reacenderam as divergências sobre a essência das desigualdades, nos remetendo novamente às discussões sobre sua origem e permanência. A questão basilar é se as desigualdades seriam fundamentalmente entre pessoas ou entre recortes espaciais.

Para Tânia Bacelar de Araújo (2011, p.12, 59), as desigualdades se reproduzem em todas as escalas espaciais, desde as macrorregiões até numa mesma área urbana. Justamente por este motivo, alguns pesquisadores têm apontado que não existiriam desigualdades regionais, mas somente desigualdades sociais¹⁹.

Segundo Magalhães e Miranda (2007, p. 137), alguns economistas defendem que as desigualdades regionais de renda no Brasil explicam-se pelas características dos indivíduos, sobretudo pelo baixo nível de capital humano das pessoas residentes nas regiões mais pobres. Desta forma, seria necessário e suficiente o aumento do nível de educação para equalizar os

¹⁸ Não objetivamos estabelecer quais elementos seriam estes, mas talvez a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU seja um bom caminho para iniciar tais reflexões.

¹⁹ Marcelo Medeiros (2006) assinala coexistência de várias definições sobre o conceito de desigualdade, cada uma utilizando certa medida ou índice. Contudo, há duas abordagens mais importantes para a mensuração das desigualdades: a desigualdade absoluta, que mede as diferenças e geralmente é nomeada de “disparidade”, e a desigualdade relativa, que mede as razões e geralmente é nomeada de “desigualdade”.

salários reais entre as regiões, já que o capital tenderia a migrar para regiões com oferta de mão de obra qualificada mais barata.

Em concordância com tal interpretação, Samuel de Abreu Pessoa (2001, p. 1) distingue dois enfoques conferidos à desigualdade regional de renda: o primeiro refere-se à desigualdade *per capita* e o segundo diz respeito à desigualdade total, isto é, a concentração da produção ou da distribuição espacial da produção. Por um lado, a desigualdade regional da renda *per capita* seria muito menor do que se imagina, não cabendo conferir-lhe o mesmo grau de importância que o problema da desigualdade interpessoal de renda; por outro lado, não haveria motivo para considerar a concentração espacial da produção como um problema.

Todavia, o autor baseia seus argumentos na existência de mobilidade de mão de obra em todo território nacional, sem quaisquer constrangimentos, e na igualdade de dotação de infraestrutura entre as regiões, sendo ambas as características incapazes de criar ou intensificar desigualdades regionais a ponto destas se tornarem um problema. Deste modo, Pessoa (2001, p. 1-2) conclui que as diferenças de renda *per capita* entre as regiões é causada somente pelas características dos trabalhadores, já que uma região pobre é majoritariamente povoada por indivíduos com características que se correlacionam com baixa renda. Portanto, tanto teórica como empiricamente a baixa renda *per capita* das regiões é um problema social e não regional. Logo, as políticas públicas deveriam focar os indivíduos e não as regiões.

Uma abordagem que também destaca a centralidade da educação na geração e permanência das desigualdades foi realizada por Ricardo Paes de Barros e Rosane Silva Pinto de Mendonça (1995, p. 1). Os autores argumentam que a desigualdade de renda e sua distribuição têm sido adotadas como medida para examinar a dinâmica das desigualdades sociais e regionais devido ao impacto direto sobre o bem-estar social, além de relacionar-se diretamente ao nível de diversos aspectos socioeconômicos, como a taxa de poupança da economia, a taxa de mortalidade infantil e a extensão da pobreza.

Para os autores, o processo de geração e reprodução da desigualdade de renda ocorre em duas vertentes: i) desigualdades de condições, relativa infância e adolescência, quando os indivíduos acumulam capital humano, sobretudo, por meio da educação; nesta fase destacam-se os diferenciais de recursos públicos e privados investidos nos indivíduos, que variam segundo o capital acumulado pelas famílias e os investimentos governamentais aplicados em cada lugar; ii) desigualdade de resultados, que ocorre durante a competição dos indivíduos no mercado de trabalho. Ambas se combinam e resultam em graus de desigualdade bastante elevados no Brasil, verificável no âmbito social pela extrema concentração de renda nos estratos superiores da distribuição da população, e constatada no âmbito espacial por

disparidades regionais de infraestrutura produtiva e social que influenciam as características do mercado de trabalho e a produtividade de sistemas produtivos locais e regionais.

Barros e Mendonça (1995, p. 2, 48) analisam a conexão entre o mercado de trabalho e a desigualdade de renda (desigualdade de resultados) e apontam a existência de disparidades salariais geradas no mercado de trabalho em decorrência de segmentação (notadamente as disparidades entre ramos de atividade e entre os setores informal e formal da economia) e de discriminação (por gênero e raça). Contudo, os autores concluem que o funcionamento do mercado de trabalho, responsável pelas distinções de renda entre os indivíduos, é influenciado, sobretudo, pelo nível de capital humano dos indivíduos, obtido mormente pela educação. Assim, a redução das desigualdades de condições na fase de formação profissional reduziria entre 35 e 50% as disparidades de renda, sendo o elemento mais importante das desigualdades sociais, além do fato de que as desigualdades regionais seriam insignificantes.

Não obstante Pessoa (2001) considere inexistentes as desigualdades regionais e Barros e Mendonça (1995) as avaliem como insignificantes, tem sido cada vez mais reconhecida a importância da dimensão territorial no processo de desenvolvimento e suas influências sobre as desigualdades em suas múltiplas dimensões. Como exemplo temos o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, formulado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL/MPOG/SPI, 2008)²⁰ e as contribuições de Magalhães e Miranda (2007), Arretche (2015b) e Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012), discutidas adiante.

Embora os indicadores educacionais estejam de fato relacionados às desigualdades sociais e regionais, eles não contêm em si todos os aspectos responsáveis pelas desigualdades. Simplesmente aumentar os anos de estudos e até mesmo a qualidade da educação, como preconizado por Pessoa (2001), não resolveria a problemática das desigualdades, seja no âmbito social ou regional. A desigualdade é um fenômeno multidimensional, causado e afetado por um conjunto complexo e inter-relacionado de elementos, apresentando-se em diversas escalas espaciais e em distintas formas. Supor que seria suficiente dotar o Nordeste dos mesmos indicadores de educação do Sudeste para resolver a problemática regional é ignorar a própria complexidade do mundo real e crer no conhecimento e controle perfeito dos elementos por parte das políticas públicas. Sabemos que tais suposições são ilusórias.

A concentração de indivíduos pobres em determinada porção espacial não é apenas um fenômeno social que diz respeito aos indivíduos e suas escolhas, notadamente aquelas que envolvem sua qualificação profissional. Há sim influências sobre as desigualdades sociais que

²⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. Estudo da dimensão territorial para o planejamento. Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2008.

partem do território, que inclusive podem afetar a formação educacional e a qualificação profissional. A esse respeito, é possível destacar a desigualdade espacial da distribuição de infraestrutura educacional pelo território brasileiro, associada à certa divisão territorial do trabalho e ao desenvolvimento desigual e combinado que caracteriza o modo de produção capitalista. Tais elementos não dizem respeito à uma escolha individual de pessoas que teriam ao seu alcance as oportunidades para transcender a sua má formação educacional e a sua deficiente qualificação profissional; ao contrário, tais fundamentos territoriais da desigualdade são impostos à maioria dos indivíduos, extrapolando enormemente a sua capacidade de mudar as condições nas quais se encontram e de intervir na realidade que se lhes apresenta.

1.2.2. As desigualdades como um fenômeno complexo e multidimensional

Segundo Alexandre de Freitas Barbosa (2012, p. 63), a estrutura espacial condiciona o leque de oportunidades oferecido aos indivíduos, sendo que no Brasil a desigualdade espacial potencializa a desigualdade social e econômica em escala nacional. Num outro ponto de vista, não necessariamente antagônico, Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello (2009, p. 12) argumentam que as dinâmicas territoriais são, ao mesmo tempo, causa e consequência das disparidades sociais. Estas duas observações indicam que as desigualdades sociais e regionais se influenciam mutuamente, em relações complexas e ainda não plenamente elucidadas.

Depreende-se, portanto, que o problema das desigualdades não se encerra na alta ou baixa concentração de mão de obra qualificada em dada região, sendo imprescindível considerar os elementos que causam esta situação. Por exemplo, é inegável que a presença, em quantidade e qualidade, de sistemas produtivos modernos contendo significativos avanços em CT&I²¹ para o contexto local, além de disponibilidade de boa infraestrutura produtiva e social, interferem no acesso a bens e serviços essenciais à dignidade humana e ao bem-estar da população nos dias atuais. Deste modo, não basta haver mão de obra qualificada sem as condições necessárias à sua utilização para o desenvolvimento social e produtivo.

Conforme assinala Alexandre Abdal (2015, p. 23), o desenvolvimento é um processo que ultrapassa o mero aumento da eficácia do sistema social de produção e engloba elementos como diversificação produtiva, satisfação das necessidades humanas elementares, ampliação de suas capacidades e transformação socioeconômica e política. Ademais, Barbosa (2012, p.

²¹ Considere não apenas as tecnologias de ponta de setores como informática, robótica, química fina, biotecnologia etc., presentes na fronteira do conhecimento, mas também as inovações referentes a processos produtivos, produtos, gestão etc., que podem ser novas em determinado contexto produtivo e social mas relacionadas à disseminação de conhecimentos e práticas já adotadas em outros lugares.

15) adverte que é necessário examinar as relações entre desenvolvimento, desigualdades e pobreza em cada contexto histórico e espacial a fim de superar a apreensão isolada de cada um destes fenômenos e lograr o entendimento de suas formas de manifestação no tempo e no espaço. Para o autor, a pobreza ganhou espaço na agenda política brasileira neste início de século, porém há um grande silêncio sobre as desigualdades, principalmente sobre suas manifestações espaciais, que aparecem nos discursos como mero artifício de retórica.

Assim, em oposição à visão de Pessoa (2001) e Barros e Mendonça (1995), João Carlos Magalhães e Rogério Boueri Miranda (2007, p. 137) argumentam que os trabalhos empíricos nos últimos vinte anos não conseguiram confirmar que a educação aumenta a taxa de crescimento de longo prazo e resultam na mitigação das desigualdades regionais. Destarte,

outra forma de tornar o progresso tecnológico endógeno e de explicar o crescimento econômico foi apresentada por Romer (1986)²². Ele supôs que o processo de acúmulo do capital físico gera conhecimento tecnológico que transborda para toda a economia e eleva o estoque de capital humano *per capita*, assim como a produtividade individual do trabalho (MAGALHÃES; MIRANDA, 2007, p. 138).

Todavia, segundo Magalhães e Miranda (2007, p. 138-139), trabalhos recentes têm demonstrado que o crescimento econômico supõe, além da educação e sua ligação com o progresso tecnológico, os aspectos geográficos. Destarte, modelos mais recentes de crescimento econômico têm ressaltado que os aspectos geográficos – aqueles relacionados ao clima²³, infraestrutura local, acesso aos serviços de utilidade pública, conhecimento sobre a realidade física local, existência de tecnologias apropriadas ao território e instituições políticas e jurídicas – afetam significativamente a produtividade marginal do capital e do trabalho. Portanto, os autores advogam que o território é um elemento importante para explicar as diferenças regionais de renda no Brasil.

Dessa forma, as contribuições de Magalhães e Miranda (2007) no panorama nacional brasileiro respaldam nossa argumentação que será apresentada nos capítulos seguintes sobre a importância da dimensão espacial, territorial, e regional das políticas públicas, ou seja, do imperativo de se formular políticas condizentes com uma leitura das especificidades sociais e

²² ROMER, P. Increasing returns and long run growth. In: Journal of Political Economy, vol. 94, nº 4, out. 1986.

²³ O clima foi um dos principais aspectos considerados nas primeiras interpretações sobre as desigualdades regionais no Brasil. Por exemplo: as secas no Nordeste ou da elevada temperatura e umidade na Amazônia – caracterizada como “inferno verde” – seriam responsáveis pelo atraso socioeconômico de tais regiões. Assim, influenciadas pelo determinismo geográfico, tais interpretações não avançaram no entendimento dos determinantes políticos, econômicos e sociais das desigualdades e do desenvolvimento regional. Do contrário, o que houve foi a naturalização das desigualdades. Atualmente, embora os aspectos físicos possam ser considerados no âmbito da questão regional, o objetivo não é dar uma explicação naturalista a fenômenos de caráter social. As análises tendem a destacar os potenciais ou limitações ao desenvolvimento de certas atividades produtivas no escopo regional (a disponibilidade de recursos naturais, por exemplo), visando identificar alternativas ao desenvolvimento regional.

também espaciais. Ademais, os apontamentos dos autores nos auxiliam no exame das implicações do descompasso entre as políticas públicas no tocante às leituras e proposições formuladas a respeito das desigualdades regionais no Brasil, aspecto que corresponde ao nosso problema de pesquisa, abordado minuciosamente adiante.

Retomando a questão da escolaridade e sua relação com as desigualdades regionais, cabe destacar que Magalhães e Miranda (2007, p. 138) argumentam que embora, seja condição necessária, a educação não é condição suficiente à promoção do desenvolvimento, especialmente quando medida apenas pelo aumento dos anos de estudos, como usualmente as análises têm feito. No Brasil, existem enormes diferenças na qualidade do ensino oferecido e a capacidade de aprendizado dos alunos também está relacionada ao ambiente em que estes vivem, especialmente à escolaridade dos pais, ao acesso à informação, as condições de transportes, à habitação, ao saneamento, à violência, à perspectiva de ganhos futuros de renda com o conhecimento, ao mercado de trabalho local etc.

Concordamos com Joseph E. Stiglitz (2013), Thomas Piketty (2014) e Anthony B. Atkinson (2015) quando estes afirmam que, no longo prazo, a difusão de conhecimentos e de competências – educação universal e de qualidade, qualificação de mão obra e inovação tecnológica – atuam como forças de convergência para a redução das desigualdades. Ainda assim, os autores argumentam que melhorias nas políticas de formação educacional e de qualificação profissional são insuficientes ao desenvolvimento com equidade e justiça social, uma vez que seus efeitos podem ser atenuados ou neutralizados por forças de divergência.

Na interpretação de Joseph E. Stiglitz (2013), as desigualdades são causa e consequência do funcionamento do sistema econômico, que por sua vez é moldado pelo sistema político, o qual se fundamenta nas próprias desigualdades, num verdadeiro círculo vicioso, do qual só poderíamos escapar por meio de um concerto de políticas públicas.

Segundo o pesquisador, as desigualdades são resultado tanto de forças econômicas quanto políticas, sendo que parte significativa decorre das políticas governamentais, seja por conta do que o governo faz, seja pelo o que ele deixa de fazer – é ele quem estabelece e reforça as regras do jogo, definindo quando a competição é justa e quando as ações são ilegais e anticompetitivas, quem serão os beneficiados e os prejudicados num caso de falência, quais são as práticas fraudulentas e proibidas; optando por entregar recursos ao setor privado – *government giveaways* – (de maneira clara ou obscura), seja concedendo acesso privilegiado a bens naturais, oferecendo taxas financeiras exclusivas ao grande capital ou sequer taxando-os, permitindo o controle de serviços básicos ou não impedindo a monopolização/oligopolização de mercados; modificando a distribuição de renda que emerge do mercado por meio de taxas e

gastos sociais, a exemplo da taxao de heranas e proviso de servios pblicos de educao, o que afeta a extenso das desigualdades de oportunidades legadas pelos pais no tocante educao e herana concedida aos filhos.

No geral, o sistema poltico tende a conceder um extraordinrio poder ao topo da hierarquia social, que usa este poder no apenas para limitar a extenso da redistribuio como tambm para moldar as “regras do jogo” em seu favor, de forma a obter riqueza se apropriando de uma parcela da renda produzida pelo restante da sociedade, sem que esta esteja plenamente consciente de tais mecanismos, prtica denominada de *rent seeking*.

Uma das formas de evitar o *rent seeking* seria reduzir a capacidade dos mais ricos em definir as “regras do jogo” em seu prprio benefcio. Em grande parte, isso ocorre porque as instituies estatais so capturadas por pessoas que pertencem ao topo da pirmide social ou que possuem o mesmo *mindset*. Nesse aspecto, Stiglitz (2013) exemplifica o caso dos *lobbies*, nos quais a captura se d indiretamente por meios pecunirios, e tambm o caso de ex-diretores de bancos privados que se tornam diretores de bancos centrais estatais ou de grandes executivos de empresas que se tornam diretores de agncias reguladoras do respectivo setor. Assim, as instituies estatais so diretamente capturadas por aqueles a quem deveria regular.

Mas, no seria apenas o *rent seeking* a causa das desigualdades, uma vez que a dinmica do mercado tambm importa, bem como as foras sociais, a exemplo das vrias formas de discriminao, esclarece Stiglitz (2013). Portanto, as desigualdades no seriam resultado de foras da natureza ou de foras abstratas do mercado. A esperana repousaria no fato de que as desigualdades no seriam inevitveis e que mudando as polticas poderamos alcanar sociedades mais eficientes e igualitrias. O desespero residiria no fato de que os processos polticos que moldam tais polticas so muito difceis de mudar, conclui o autor.

Um dos aspectos que influenciam nisso seria a habilidade que os mais ricos tm de moldar as crenas e a percepo pblica segundo os seus interesses, especialmente no que se refere ao que justo e eficiente, fora e a fraqueza dos governos e dos mercados, extenso das desigualdades e mobilidade social. Nas palavras do autor:

As cincias sociais como a economia diferem das cincias duras no tocante ao papel das crenas sobre a realidade: as crenas sobre como os tomos se comportam no afetam a forma como os tomos realmente se comportam, mas as crenas sobre como o sistema econmico funciona afetam como ele realmente funciona (STIGLITZ, 2013, traduo livre)²⁴.

²⁴ “Social sciences like economics differ from the hard sciences in that beliefs affect reality: beliefs about how atoms behave don’t affect how atoms actually behave, but beliefs about how the economic system functions affect how it actually functions.”

Não é sem razão que Stiglitz (2013), Piketty (2014) e Atkinson (2015) ressaltam a existência de uma disputa de ideias sobre o tema das desigualdades, sempre pautada num discurso de crescimento econômico e bem-estar social para todos. De maneira semelhante, Laís Abramo (informação verbal), Sonia Maria Fleury Teixeira (informação verbal) e René Ramirez (informação verbal)²⁵ também assinalam a existência de uma disputa de narrativas sobre as desigualdades no Brasil e na América Latina, em grande parte associada ao papel do Estado e à aplicação dos recursos públicos em políticas redistributivas.

Segundo Stiglitz (2013), tal batalha está centrada em como nós enxergamos o nível de desigualdade, quais são as suas causas e como ele pode ser justificado. Para o autor, na contracorrente neoliberal, os elevados níveis de desigualdade podem ser vistos como amplificadores de instabilidades, redutores da produtividade econômica e corrosivos da democracia, sem que haja qualquer relação da concentração de riqueza com a contribuição social dos indivíduos. Ao invés disso, a concentração de riqueza surge da habilidade de exercer poder de mercado, ou seja, explorar os consumidores por meio do poder de monopólio ou explorar a população pobre e pouco instruída por meio de práticas que, se não forem ilegais, o deveriam ser, como os empréstimos bancários com altíssimas taxas de juros.

Embora as batalhas intelectuais geralmente ocorram em torno de políticas públicas particulares, na realidade tais disputas dizem respeito a grande guerra acerca de percepções e grandes ideias, como o papel do mercado, do Estado e da sociedade civil. Não se trata apenas de debates filosóficos, mas de uma guerra sobre mudanças de percepção sobre as competências de diferentes instituições. As armas utilizadas nesta guerra não necessariamente possuem um caráter acadêmico, envolvendo teorias e evidências, mas exibem sobretudo um caráter midiático e ideológico, fazendo uso de discursos nem sempre pautados na verdade, objetivando formar e influenciar a percepção do cidadão comum, adverte Stiglitz (2013).

Esse ponto nos parece essencial para compreendermos o panorama político-administrativo brasileiro, já mencionado anteriormente, caracterizado por políticas públicas em grande medida fragmentadas, setorializadas, concorrentes e contraditórias. É justamente no seio desta guerra pela definição e manejo das desigualdades – no nosso caso, daquelas que se expressam no âmbito regional – que se torna relevante o debate sobre o Estado, as políticas públicas e o planejamento, bem como a análise comparativa das políticas setoriais. No que

²⁵ Laís Abramo é Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Sônia Maria Fleury Teixeira é professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ). René Ramirez é Ex-Secretário de educação superior, ciência, técnica e inovação do Governo Rafael Correa (Ex-Presidente do Equador). As informações foram obtidas nas palestras conferidas no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

concerne a nossa pesquisa, acreditamos ser fundamental aclarar as diferentes percepções e proposições sobre as desigualdades regionais no Brasil inseridas nas diferentes políticas públicas, não apenas por se tratar de disputas no âmbito teórico-metodológico ou midiático e ideológico, mas por estas apresentarem influências políticas, econômicas e sociais com expressivas implicações no processo de (re)produção do espaço e, portanto, na dimensão espacial das desigualdades no país. Tais implicações influenciam tanto os indivíduos como diferentes coletividades no âmbito da sociedade brasileira.

Por sua vez, Thomas Piketty (2014, p. 27) assinala que a história da distribuição da renda e da riqueza sempre foi profundamente política, sem qualquer restrição a mecanismos puramente econômicos. Nas palavras do autor:

A história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos (Idem).

Segundo Piketty (2014, p. 30, 33, 258-259), atualmente há duas forças de divergência principais que atuam a favor do aumento das desigualdades em diferentes contextos nacionais. A primeira corresponde à formação de uma “sociedade de superexecutivos” em alguns países, decorrente da crescente e extremada disparidade de renda derivada do trabalho, geradora de verdadeiros abismos entre os rendimentos dos executivos de grandes empresas e o restante da população. A segunda diz respeito à existência de “sociedades hiperpatrimoniais” ou “sociedades de rentistas”, derivadas de contextos de baixo crescimento econômico (crescimento anual da renda e da produção) e alta remuneração do capital (rendimento médio do capital, durante um ano, sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis, royalties e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor), nos quais a riqueza herdada aumenta mais rápido que a renda do trabalho e da produção. Assim, os herdeiros poupam uma parte limitada da renda de seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, o patrimônio herdado supera a riqueza constituída durante toda uma vida de trabalho e a concentração do capital atinge níveis muito elevados.

Essas duas forças de divergência são intensificadas por diversos mecanismos: no tocante à desigualdade da renda do trabalho, os mecanismos incluem a oferta e a demanda por qualificações, o estado do sistema educacional, bem como as diferentes regras e instituições que afetam o funcionamento do mercado de trabalho e o processo de formação de salários; a respeito das desigualdades das rendas do capital, os processos mais importantes são os

provenientes da poupança e do investimento, das regras de sucessão e de heranças, do funcionamento dos mercados imobiliários e financeiros (PIKETTY, 2014, p. 239).

Melhorias no acesso à educação e à qualificação profissional explicariam certa elevação no padrão de vida da sociedade, mas não uma redução das desigualdades, lembra Piketty (2014, p. 296-299, 471-472). No âmbito da desigualdade da renda do trabalho, especialmente no que se refere à discrepância dos altos salários verificada com a ascensão dos superexecutivos, a educação e a experiência profissional não são elementos explicativos. Logo, não haveria uma relação direta dos altos salários com a meritocracia nem com a produtividade marginal do trabalho. Este seria um fenômeno anglo-saxão, o que nos levaria a pensar que as diferenças institucionais entre as nações desempenham um papel fundamental, ao invés de causas gerais e princípios universais, destaca o autor (Ibid., p. 307).

Embora a obra de Piketty não aprofunde a dimensão espacial das desigualdades intranacionais, o trecho destacado abaixo indica a existência do desenvolvimento geográfico desigual, abordado de forma mais pormenorizada por outros pesquisadores, tais como David Harvey, Neil Smith e Jamie Peck, conforme abordaremos no Capítulo 7.

O centésimo superior é um grupo particularmente interessante de estudar no contexto de nossa pesquisa histórica, pois representa uma fração bem minoritária da população (por definição), mas é, ao mesmo tempo, um grupo social mais vasto do que as “superelites” de algumas dezenas e centenas de membros que chamam mais a atenção – como as “duzentas famílias” da França que no período entreguerras eram representadas pelos duzentos maiores acionistas do Banco da França ou mesmo a classificação de fortunas atual da *Forbes* e de outras revistas semelhantes, que se referem apenas algumas centenas de pessoas. Em um país de cerca de 65 milhões de habitantes como a França de 2013, ou de 50 milhões de adultos, o centésimo superior agrupa quinhentos mil indivíduos adultos. Em um país de 320 milhões de habitantes como os Estados Unidos, ou 260 milhões de adultos, o centésimo superior engloba 2,6 milhões de indivíduos em idade adulta. *Trata-se, portanto, de grupos sociais bastante importantes numericamente, impossíveis de ignorar em qualquer país, sobretudo porque tendem a morar nas mesmas cidades, e até nos mesmos bairros. Em todos os países, o centésimo superior tem um lugar proeminente na paisagem social, não só na distribuição de renda.*

(...) o centésimo superior representa uma população significativa o suficiente para ter uma influência na estruturação da paisagem social e da ordem política e econômica do país (PIKETTY, 2014, p. 248-249, grifo nosso).

Por sua vez, Anthony B. Atkinson (2015, p. 294) adverte que a abordagem sobre as desigualdades pode assumir diferentes visões teóricas, tanto no diagnóstico como nas proposições voltadas ao seu combate, sendo que as teorias econômicas que fundamentam tal ou qual visão determinam as formas de intervenção a serem adotadas pelo governo. Destarte, “a escolha do modelo econômico pode afetar profundamente as conclusões tiradas em relação

à conveniência das propostas políticas”. Dessa forma, ainda que evidências empíricas apontem a importância da intervenção estatal, Atkinson assume que é necessário elaborar aportes teóricos que as sustentem, a fim de se contrapor às visões ortodoxas neoliberais. Não se trata apenas de considerar qual modelo econômico é mais pertinente no âmbito micro ou macroeconômico, mas de levar em consideração também as questões de natureza política, internas e externas, tendo como princípio que o Estado é um dos principais atores no que concerne a distribuição e redistribuição de riquezas nas sociedades modernas, advoga o pesquisador (Ibid., p. 335, 364).

Nesse aspecto, tanto Atkinson (2015, p. 297) como Piketty (2015, p. 459) e Stiglitz (2013) argumentam que a economia de mercado não é, por natureza, eficiente, sendo imprescindível a atuação do Estado para intervir nos mecanismos que causam e acirram as desigualdades. Contudo, é preciso destacar que nenhum destes autores advoga pela eliminação total das desigualdades, uma vez que acreditam que isto não seria possível nem desejável. Todos defendem a redução dos níveis atuais de desigualdade, mantendo-se abertos para o debate sobre qual nível de desigualdade seria justo e aceitável nas sociedades atuais.

Podemos inferir da leitura das obras de Stiglitz (2013), Piketty (2014) e Atkinson (2015), que cada país apresenta um conjunto de determinantes próprio no que se refere a dinâmica das desigualdades, que em parte se relacionam a processos mais amplos, presentes na escala mundial. Portanto, embora busquem compreender o fenômeno neste início de século XXI partindo da análise de panoramas nacionais, com destaque para os mecanismos econômicos, políticos e sociais próprios do capitalismo contemporâneo que caracterizam cada sociedade em particular ou o sistema mundo de forma mais geral, sem abordar diretamente a escala regional intranacional, as contribuições de tais autores também nos auxiliam a elucidar a problemática das desigualdades regionais no Brasil.

Stiglitz (2013) adverte que, embora as desigualdades relativas ao patrimônio sempre tenham sido mais elevadas do que as de desigualdades da renda, há significativas desigualdades em diversas variáveis que refletem o padrão de vida, tais como os serviços de saúde. O autor aborda múltiplos mecanismos que afetam as desigualdades nas sociedades atuais, nos servindo de alerta sobre a incipiência das abordagens restritas à questão da renda do trabalho e à questão da educação. Segundo Stiglitz, políticas requerem escolhas, havendo consequências redistributivas em todas as políticas.

A respeito da multidimensionalidade das desigualdades, Atkinson (2015, p. 26-27, 365) advoga que é indispensável o envolvimento e atuação do Estado como um todo para sua mitigação, não de apenas um órgão com atribuições específicas para tal fim. Seria

imprescindível um amplo conjunto de ações, de diversas naturezas, extrapolando a mera questão tributária e educacional, tradicionalmente abordadas nos estudos sobre desigualdades.

Lembramos que a multidimensionalidade das desigualdades é um dos pressupostos básicos de nossa investigação, nos aproximando das interpretações de Stiglitz e de Atkinson.

1.2.3. A apreensão das desigualdades socioespaciais no panorama brasileiro

Marta Arretche (2015a, p. 6) assinala que as desigualdades podem ser apreendidas de múltiplas formas: entre pobres e ricos, entre mulheres e homens, entre raças, manifestando-se na renda, no acesso a serviços e na participação política. A trajetória de cada uma destas facetas é independente, embora haja inter-relações. Para Arretche (2015b, p. 194), a renda e o acesso a serviços essenciais são os principais elementos do bem-estar social, contudo, eles não são redutíveis aos rendimentos, uma vez que pessoas com a mesma renda podem ter padrões de vida muito diferentes caso tenham distinto acesso a serviços e bem como peso diferenciado com tais gastos em seus orçamentos familiares.

Ao analisar a dinâmica municipal e macrorregional das desigualdades no acesso a serviços essenciais (energia elétrica, coleta de lixo, água encanada, coleta de esgoto, escolaridade no nível fundamental de ensino e oferta de médicos), entre 1970 e 2010, Arretche (2015a, p. 14; 2015b, p. 197, 222) ressalta a expressão regional das desigualdades. A expansão territorial da oferta de serviços teria um padrão similar em diversas políticas: a macrorregião Sudeste, em particular o estado de São Paulo, tinha a melhor oferta de serviços essenciais nos anos 1970 e caminhava para a universalização já nos anos 1980; a expansão da cobertura em direção à universalização ocorreu, em segundo lugar, nas macrorregiões Sul e Centro-Oeste, ainda que em períodos diferentes para cada serviço; as macrorregiões Norte e Nordeste só obtiveram patamares elevados de cobertura de serviços, como acesso a água e energia elétrica, no final dos anos 2000, quando tais serviços já estavam praticamente universalizados no restante do território nacional, não obstante outros serviços, como coleta de lixo e de esgotos, ainda apresentem baixa cobertura. Portanto, a autora conclui que há forte associação entre riqueza das unidades político-administrativas, renda da população atendida e oferta de serviços essenciais, embora não seja possível estabelecer a relação de causalidade entre tais aspectos, uma vez que a melhora nos indicadores ocorre simultaneamente.

Arretche (2015b, p. 195) assinala que, embora a expansão da cobertura territorial dos serviços essenciais tenha sido acompanhada de redução global das desigualdades, quando se parte de taxas muito baixas de cobertura e inicia-se um processo de expansão, pode ocorrer

aumento das desigualdades territoriais se essa expansão for concentrada em algumas unidades político-administrativas e outras forem deixadas para trás. No caso brasileiro, Arretche (Ibid., p. 197) aponta que a desigualdade territorial de acesso a serviços essenciais só é baixa quando estes são universais no território nacional; aqueles serviços que exibem baixas taxas de cobertura também apresentam maior desigualdade territorial.

Isso demonstra que as desigualdades regionais no Brasil não são insignificantes, contrapondo-se aos apontamentos de Barros e Mendonça (1995) apresentados anteriormente. Logo, advogamos que o reconhecimento da distribuição desigual da renda, de serviços essenciais e de infraestrutura produtiva, corresponde a um dos aspectos da questão regional.

Cabe destacar que há distinções entre a noção de “**diferenciação de áreas**” e de “**desigualdades regionais**” que influenciam sobremaneira o olhar sobre a questão regional. Ambas estão assentadas, em parte, na distribuição espacial de fenômenos e elementos que compõem o espaço geográfico.

Richard Hartshorne (1978, p. 14) ressalta que desde os tempos mais remotos a noção de “diferenciação de áreas” está no cerne da Geografia, consistindo no conhecimento da superfície da Terra na medida em que as áreas se diferenciam umas das outras, segundo a variação na distribuição espacial e na combinação de fenômenos. Resgatando as contribuições de Hettner²⁶, Hartshorne (Ibid., p. 20) aponta que as relações entre fenômenos que resultam na diferenciação de áreas podem ser de duas espécies: as relações mútuas entre diferentes fenômenos num mesmo lugar e as relações ou conexões entre fenômenos em lugares diferentes. Ambas estão incluídas no conceito de variação espacial.

Ainda que a “diferenciação de áreas” e as “desigualdades regionais” possam ser concebidas como um dado da realidade que pode ser observado a partir de um único critério ou de um conjunto destes, o fato de haver áreas diferenciadas e, portanto, regiões, não pressupõe a desigualdade entre elas. A **desigualdade**, numa acepção mais geral, não diz respeito à simples irregularidade da distribuição de fenômenos pelo espaço geográfico – como recursos naturais e humanos, atividades econômicas e infraestrutura econômica e social –, mas, sobretudo, às implicações nos níveis de desenvolvimento que as disparidades suscitem, propiciando ou não o acesso a bens e serviços básicos e o bem-estar individual e coletivo.

Em segundo lugar, estudos que meramente apontam a concentração ou dispersão de fenômenos sobre o espaço geográfico não necessariamente consideram o atributo regional de seus objetos de análise, ainda que façam uso de técnicas de regionalização para apontar a

²⁶ HETTNER, Alfred. Das Wesen und die Methoden der Geographie. In: Geographische Zeitschrift, XI (1905), p. 545-564, 615-629, 671-686.

existência de desigualdades no âmbito regional. Em muitos casos, a regionalização visa apenas facilitar a visualização de dados, sem nenhuma análise regional de fato. Esta observação é válida para estudos econômicos, sociológicos e de outros campos disciplinares, mas não para a Geografia, conforme a argumentação de Hartshorne (1978) exposta a seguir.

A problemática do atributo regional em análises geográficas faz parte da histórica dualidade entre “Geografia Sistemática” e “Geografia Regional”, que opõe, respectivamente, o estudo de elementos que formam o espaço geográfico e o estudo de áreas. A abordagem regional pode estar presente ou não na “Geografia Sistemática”, pois corresponde à utilização de técnicas de regionalização nos estudos de fenômenos ou conjunto de fenômenos específicos. Para Richard Hartshorne (1978, p. 118), visto que o objeto de estudo na “Geografia Sistemática” basta em si próprio e o objetivo da análise é o seu conhecimento mais aprofundado quanto possível, a apreciação da distribuição espacial do fenômeno e suas inter-relações com os demais podem ser irrelevantes ou secundárias. No caso do método regional, o autor aponta que o seu objetivo é descrever e explicar a origem da diferenciação de áreas, ou seja, o caráter de cada região, decorrente da inter-relação de fenômenos numa mesma área e a relativa vinculação destes fenômenos com lugares diferentes, fundamentando a chamada “Geografia Regional” (Ibid., p. 139). Assim, cada região seria o resultado de uma dada combinação de fenômenos, cada qual integrado de maneira mais ou menos estreita com os demais. Os fenômenos são analisados a partir de seu atributo regional, ou seja, conforme sua contribuição na caracterização de determinada região (Ibid., p. 123, 137).

Não obstante, Hartshorne (1978, p. 129, 137, 152) argumenta que não existe dicotomia ou dualismo na Ciência Geográfica. Pelo contrário, verifica-se uma gradação ao longo de um *continuum*, desde os estudos que analisam um fenômeno específico até estudos que examinam complexas combinações de fenômenos numa dada área, ou seja, desde análises “tópicas” ou “sistemáticas” até análises “regionais”. Ambas envolvem os dois métodos, em maior ou menor grau, o pesquisador estando ciente ou não deste fato.

As duas advertências supracitadas – de que “diferenciação de áreas” não significa “desigualdades regionais” e de que a regionalização de um fenômeno não implica no uso do método regional – são imprescindíveis para aclararmos a diferença entre desigualdades socioeconômicas e regionais. O exame das **desigualdades socioeconômicas** não necessariamente parte da leitura das desigualdades na dimensão espacial, podendo, inclusive, prescindir da espacialização, territorialização ou regionalização dos dados. Além disso, geralmente referem-se a dados meramente econômicos, consubstanciados no PIB *per capita*, embora outros aspectos possam ser utilizados, como aponta Arretche (2015b). O exame das

desigualdades regionais necessariamente parte de uma leitura espacial, pautando-se não apenas na descrição da distribuição de fenômenos sobre o espaço geográfico, mas também na explicação causal de tais fatos, buscando ponderar quais elementos geográficos são determinantes nos respectivos processos. Conquanto o aspecto socioeconômico possa ser analisado à parte, visto que as desigualdades regionais têm um caráter multidimensional, ele tende a ser abarcado nas análises sobre a questão regional.

1.2.4. O espaço geográfico no âmbito do desenvolvimento socioeconômico

Fabrizio Barca, Philip McCann e Andrés Rodríguez-Pose (2012, p. 136) resgatam a importância do espaço geográfico no tocante ao desenvolvimento socioeconômico. Para os autores, no contexto da globalização aspectos como capital humano e inovação (teoria do desenvolvimento local), aglomeração e distância (Nova Geografia Econômica) e instituições (economia institucional) foram trazidos à tona. Porém, a noção de espaço geográfico tem sido negligenciada, já que ela tem se tornado cada vez mais escorregadia e traiçoeira, enquanto os conceitos de capital, bens, pessoas e ideias se tornaram mais fáceis de serem abordados, logo, menos “pegajosos” e “obscuros”.

Segundo os autores, alguns pesquisadores defendem que as instituições são o coração do desenvolvimento, sendo suficiente desenhar e implementar políticas isomórficas, ou seja, estratégias de desenvolvimento similares, independentes das características locais ou regionais. Assim, com raras exceções, desde a década de 1950 as teorias e políticas de desenvolvimento ao redor do mundo continuam adotando estratégias que partem do lado da oferta, de caráter *top-down*, baseadas em setores e largamente dependentes do auxílio do Estado (suporte financeiro, incentivos e subsídios como elementos chave), resultando nas mesmas soluções a serem aplicadas a problemas similares em diferentes lugares, desconsiderando-se as especificidades locais e regionais (as demandas). As estratégias adotadas têm sido a provisão de infraestrutura e, sobretudo, a industrialização, uma vez que estes dois eixos de desenvolvimento são relativamente simples, tangíveis e populares. Deste modo, a grande visibilidade e rapidez com que as infraestruturas físicas são criadas as tornam extremamente atrativas aos tomadores de decisão, com vistas ao sucesso eleitoral. Todavia, a ênfase em políticas *top-down* e a total negligência à dimensão territorial tem resultado em políticas desequilibradas, incapazes de promover o desenvolvimento autossustentado.

Destarte, Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012, p. 137) ressaltam que embora os impactos das políticas voltadas ao incremento da infraestrutura às vezes sejam positivos, eles

têm frequentemente levado à aglomeração econômica, à polarização regional e ao incremento da marginalização econômica de diversas regiões periféricas, tanto no mundo desenvolvido como subdesenvolvido. Similarmente, as políticas industriais pautadas em incentivos e subsídios financeiros têm desperdiçado recursos em indústrias em declínio e com “patos mancos”, ao invés de lidar com a heterogeneidade econômica decorrente da globalização.

Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012) assinalam a divergência entre abordagens “espacialmente cegas” (*spatially-blind*) e abordagens “baseadas no local” (*place-based*), defendidas por relatórios de instituições supranacionais como o Banco Mundial e a OCDE.

Nas abordagens “espacialmente cegas” (*spatially-blind*) ou “espacialmente neutras” (*space-neutral*), as políticas de desenvolvimento são desenhadas sem a explícita consideração do espaço geográfico, pois elas devem ser focadas nos indivíduos e não nos territórios, a fim de garantir igualdade de oportunidades. Geralmente esta abordagem recomenda uma agenda de reformas institucionais e intervenções espacialmente neutras, visando equiparar países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois a convergência dos mercados ocorreria naturalmente após a remoção de barreiras realizada por reformas institucionais. Deste modo, as políticas são de caráter *top-down*, desenhadas nas altas esferas administrativas dos governos nacionais.

Os defensores da abordagem “espacialmente cega” (*spatially-blind*) sublinham que aglomerar as pessoas e encorajar sua mobilidade para os grandes centros urbanos permite que os indivíduos habitem lugares onde haja expectativas de uma vida melhor, além de propiciar o aumento individual da renda, da produtividade, do conhecimento e do crescimento agregado. Portanto, esta perspectiva pauta-se em políticas voltadas aos indivíduos, encorajando-os a migrar para áreas mais produtivas, além de incentivar o crescimento de setores urbanos específicos ou de tecnologias sem correlação com o contexto local.

Nas abordagens “baseadas no local” (*place-based*) o território/contexto geográfico importa, já que este distribui o potencial para o desenvolvimento não apenas territorialmente, mas também através de externalidades, atingindo os indivíduos que nele habitam. Dessa forma, estratégias de desenvolvimento são altamente dependentes do contexto social, cultural e institucional. Logo, as políticas são de caráter *bottom-up*, desenhadas por governos locais.

Os defensores da abordagem “baseada no local” (*placed-based*) assumem que as interações entre as instituições e a geografia são críticas para o desenvolvimento, havendo muitos indícios de que o sucesso das políticas de desenvolvimento repousa nestas interações. Seria necessário considerar as especificidades locais e o contexto regional para compreender as interações entre as instituições e a geografia, bem como seus impactos. Por conseguinte, o contexto local e regional deve ser considerado desde o processo de desenho das políticas.

Nesta abordagem, uma das alternativas para se alcançar o desenvolvimento é por meio da organização do espaço geográfico. Regiões com vários tamanhos de cidades e mesmo com áreas rurais têm potencial de contribuir com o crescimento econômico e atingir elevados níveis de produtividade. Portanto, não é somente nos grandes centros urbanos que repousa o potencial de desenvolvimento. Nesta perspectiva, ao se desenvolver lugares de diferentes tamanhos e densidades, ou seja, sistemas urbanos e regionais complexos em sua totalidade e não apenas as cidades do topo da hierarquia urbana, a economia como um todo se desenvolve, pois as grandes cidades não representam o único padrão de desenvolvimento econômico possível. Há múltiplos arranjos espaciais e caminhos para atingir o desenvolvimento.

Consequentemente, os autores advertem que as abordagens setoriais “espacialmente neutras” (*space-neutral*) ou “espacialmente cegas” (*spatially-blind*) seriam inapropriadas: em primeiro lugar, porque as políticas públicas sempre possuem efeitos espaciais que, embora sejam ignorados, podem comprometer os objetivos da própria política; em segundo lugar, porque esta abordagem contribui com a limitação e inibição do crescimento potencial de regiões subdesenvolvidas e até mesmo perpetua a exclusão social presente nestes locais.

Para além das radicalidades de ambas as abordagens, Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012, p. 148) assinalam que o desenvolvimento regional inclui a participação de agentes locais e externos, de políticas focadas nas pessoas e também nos lugares. Destarte, as políticas não devem ser desenhadas partindo exclusivamente da abordagem “espacialmente neutra” (*space-neutral*) nem da abordagem “baseada no local” (*placed-based*). Da mesma forma, a governança não deve ser unidirecional – *top-down* ou *bottom-up* –, mas sim multinível, considerando as escalas local, regional e nacional, e as relações horizontais entre setores público, privado e sociedade civil em cada escala.

No contexto latino-americano, Laís Abramo (informação verbal)²⁷ destaca a multidimensionalidade das desigualdades apontando o seu caráter estrutural, consubstanciado numa matriz em que os seguintes eixos estruturantes se entrecruzam e influenciam mutuamente: i) a classe social ou o estrato socioeconômico da estrutura social, por sua vez fortemente determinado pela matriz econômica e produtiva; ii) o gênero, a etnia e a raça enquanto construções sociais de estratificação, dominação e hierarquização; iii) o território, especialmente no que diz respeito às disparidades na distribuição espacial das riquezas e das oportunidades de bem estar material dentro de cada país, considerando diversas escalas

²⁷ Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, em palestra conferida no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), organizado pela Clacso / Flacso. Os apontamentos feitos pela palestrante foram baseados no documento: CEPAL. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santo Domingo: CEPAL, 2016.

geográficas e recortes espaciais; iv) a idade e as etapas do ciclo de vida, também determinante da distribuição de bem estar e do poder na sociedade.

Visto que tais eixos seriam determinantes na estruturação das relações sociais e nas possibilidades de exercício dos direitos na América Latina, havendo relações de complementaridade entre as dimensões social e espacial, Laís Abramo destaca a importância de aprimorarmos os modelos de avaliação e monitoramento das desigualdades, a fim de que possamos captar suas distintas facetas e propor políticas públicas condizentes com as necessidades de nossa realidade social, política, econômica e espacial. Afinal, a palestrante advoga que a redução da pobreza no Brasil e na América Latina verificadas no início do século XXI foram resultado de decisões políticas e não apenas da conjuntura econômica.

Portanto, como o *continuum* que separa estudos “tópicos” e “regionais” em suas extremidades mas que se mesclam em variados graus em toda sua extensão, conforme indicado por Richard Hartshorne (1978, p. 129), podemos conceber outras duas gradações: uma formada pelos determinantes da questão regional, já que eles se diferem por seu caráter mais ou menos espacial, e outra relativa à abordagens espaciais e abordagens que ignoram o espaço geográfico, seja no âmbito de pesquisas acadêmicas ou na formulação de políticas pelo Poder Público em diversos recortes político-administrativos.

1.2.5. O que seria um problema regional?

Há divergências elementares entre pesquisadores acerca do que seria um problema regional e, conseqüentemente, dissensões nas proposições voltadas a superá-lo. A fim de organizar o debate sobre o tema, Leonardo Monteiro Monasterio (2009) elaborou uma tipologia agrupando visões semelhantes, considerando a distinção de três termos que perpassam as definições: concentração, aglomeração e especialização.

Segundo Brakman, Garretsen e Van Marrewijk (2003²⁸ *apud* MONASTERIO, 2009), a concentração refere-se à localização de ramos bem definidos no espaço geográfico, geralmente setores industriais específicos; a aglomeração trata da distribuição de uma parcela mais ampla da atividade econômica, a exemplo do conjunto da atividade industrial; e, a especialização diz respeito à participação de um setor na produção de uma certa região quando comparado aos demais. Considerando tais distinções, Monasterio organizou a seguinte classificação das concepções de problema regional presentes na literatura pertinente:

²⁸ BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; VAN MARREWIIJK, C. An introduction to geographical economics. New York: Cambridge University Press, 2003.

Figura 4 - Diferentes concepções de problema regional

Conforme aponta Monasterio (2009, p. 12), as divergências no tocante à concepção do que seja um problema regional e, conseqüentemente as propostas indicadas para mitigá-lo, podem agravar as desigualdades regionais. As políticas públicas decorrentes da adoção de conceitos distintos de problema regional geram recomendações ações que podem entrar em choque. Assim, a solução de um problema regional pode levar ao agravamento de outro, segundo cada aceção. Dentre os exemplos indicados pelo autor, destacam-se: incentivos à industrialização de áreas deprimidas (concepção “b”) podem piorar a distribuição pessoal da renda e até mesmo piorar a situação dos pobres das regiões pobres (concepções “c” e “d”); tentativas de revitalizar regiões que perderam o dinamismo mas ainda são melhores do que a média (concepção “e”) podem agravar a aglomeração, a especialização e mesmo a desigualdade regional de bem-estar (demais concepções). Podemos inferir, portanto, que é preciso rever os modelos que fundamentam os diagnósticos e prognósticos relacionados com as desigualdades regionais e sofisticar suas interpretações.

Todas as correntes apresentadas anteriormente por Leonardo Monteiro Monasterio (2009) trazem apontamentos relevantes para a compreensão da questão regional, em graus distintos de aplicabilidade ao caso brasileiro e até mesmo a porções específicas do território nacional. Se examinarmos a organização espacial atual do território brasileiro, identificaremos distinções de caráter econômico, político, social, cultural e ambiental que, além de exibirem um panorama da diversidade, contém traços de desigualdades econômicas e sociais que se apresentam, inclusive, na dimensão espacial, podendo ser apreendida pelo método regional.

De forma geral, entendemos que as **desigualdades sociais** se referem ao diferencial de acesso a bens e serviços básicos que ferem a dignidade humana e o desnível de bem-estar ou qualidade de vida entre os indivíduos ou grupos de uma sociedade. Diferentemente, as **desigualdades regionais**, abarcam: i) as desigualdades sociais supracitadas, que incluem tanto a distribuição interpessoal de renda e de riqueza como a distribuição espacial de serviços básicos e de infraestrutura social; ii) as desigualdades decorrentes da distribuição espacial dos setores produtivos, geralmente associada a desníveis na infraestrutura produtiva e à especializações e concentrações espaciais da produção, além das influências de distintas taxas de lucro entre setores e ramos produtivos; iii) as desigualdades de poder político, de capacidade administrativa e de recursos financeiros verificáveis entre as unidades político-administrativas que compõem o arcabouço do Estado brasileiro, inclusive num mesmo nível da federação. Destarte, um **problema regional** refere-se ao reconhecimento da existência de fenômenos e processos que geram desigualdades regionais e à busca por soluções capazes de superá-los ou mitigá-los visando maior equidade entre as regiões.

Convém salientar que os recortes regionais não são passivos no processo de produção do espaço. Uma importante observação acerca da dimensão regional feita por Clélio Campolina Diniz (2013, p. 6) diz respeito à necessidade de superarmos a visão tradicional de que a região é apenas um recorte do território, cujas características são refletidas por diferentes indicadores naturais, econômicos e sociais. Embora tais indicadores sejam cruciais para se caracterizar um território, eles não são suficientes para entendê-lo e nortear ações eficazes. O território também possui história e cultura, portanto, identidade política. Assim, a população e as instituições (públicas, privadas e organizações civis) devem ser consideradas como agentes do processo de desenvolvimento dos territórios e das regiões, o que exige uma complexa combinação de ações multinível oriundas de atores governamentais, privados e da sociedade civil presentes numa dada região, com atuação em diversas escalas espaciais.

1.3. Diferentes olhares sobre a dinâmica regional recente

1.3.1. A tese das políticas regionais implícitas

Clélio Campolina Diniz (informação verbal)²⁹ aponta que, embora o tema das desigualdades regionais tenha sido reinserido na agenda governamental no primeiro mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) – destacando-se a formulação da *PNDR* em 2003, que foi instituída em 2007 pelo Decreto nº 6047 –, a questão regional perdeu importância na agenda governamental ao ser substituída pelas agendas sociais. Assim, embora a questão regional se imponha como um dos grandes desafios do país, as políticas regionais têm exibido pouca visibilidade no arcabouço da Administração Pública (SILVA, 2014), já que as desigualdades regionais têm sido enfrentadas, mormente, por meio de políticas nacionais ou setoriais do Governo Federal, em parte caracterizadas como “políticas regionais implícitas”.

Mas, não se trata de um fenômeno novo. Aristides Monteiro Neto et al. (2017, p. 39) nos lembram que na década de 1970 e 1980 as políticas setoriais nacionais – transportes, energia, comunicações, habitação etc. – afetaram em magnitude muito mais relevante as trajetórias e as dinâmicas regionais do que as políticas regionais explícitas. Portanto, a existência de “políticas regionais implícitas” não seria uma particularidade do momento atual.

²⁹ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Entrevista concedida à autora em 11/11/13.

Logo, “(...) o problema e a solução se repõe: em larga medida, o sucesso de política regional passa a depender das políticas nacionais universais ou setoriais” (Ibid., p. 41).

No panorama atual, algumas pesquisas apontam a redução das desigualdades regionais a partir de 2003 devido à atuação de “**políticas regionais implícitas**”, que correspondem às políticas com fortes implicações territoriais que influenciam significativamente na redução das disparidades regionais, como as políticas de educação, de transferência de renda, previdenciária, de agricultura familiar, de valorização real do salário-mínimo, habitacional e de infraestrutura econômica (ARAÚJO, 2013a). Complementarmente, as “**políticas regionais explícitas**” são aquelas voltadas diretamente à questão regional do país, destacando-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (ARAÚJO, 2013a), com forte caráter coordenador e norteador das políticas de cunho regional, inclusive aquelas formuladas pelas Agências de Desenvolvimento Regional (Sudene, Sudam, Sudeco, Dnocs e Codevasf).

Assim, a partir da análise de indicadores socioeconômicos nas escalas nacional e regional, tais como variações do PIB *per capita*, taxa de geração de empregos, taxa de crescimento da economia, índice de pobreza, índice de concentração de renda e dados sobre a participação regional no PIB nacional, Tânia Bacelar de Araújo (2011, 2013a, 2013b, 2013c, 2014), argumenta que o panorama da questão regional brasileira sofreu alterações ao longo das décadas de 1990 e de 2000, especialmente após 2003. Em decorrência da ampliação de políticas sociais, de políticas de geração de empregos e renda e do incremento à infraestrutura social e econômica, houve a retomada do crescimento econômico de forma concomitante com a redução das disparidades regionais. Segundo a pesquisadora, o novo padrão de crescimento focado na produção e consumo de massas, adotado a partir de 2003, teve impactos regionais diferenciados, favorecendo especialmente o Norte e Nordeste do país, ou seja, as macrorregiões mais pobres. Houve maior declínio da pobreza extrema nestas duas macrorregiões, aproximando seus indicadores à média nacional e reduzindo o hiato que as separa das macrorregiões mais ricas.

Como exemplos, Araújo (2011, 2013a, 2013b, 2013c, 2014) destaca: as políticas sociais ligadas ao aumento do salário mínimo, ao incremento dos empregos formais e à transferência de renda promovida pelo Programa Bolsa Família; as políticas de educação relativas ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e ao Programa Universidade para Todos (Prouni); e, os investimentos em infraestrutura econômica e social realizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Apoio da Agricultura Familiar (Pronaf). Tais políticas federais, denominadas pela autora como “políticas regionais implícitas”, estariam diminuindo

a histórica concentração econômica presente no cerne da questão regional brasileira e, também, as disparidades regionais. Trata-se de políticas setoriais que, em alguns casos, ponderam a problemática regional em seu desenho, a exemplo do Reuni que prioriza cidades médias e promove a interiorização e a desconcentração macrorregional; o Pronaf ao se associar ao Programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento; o Programa Minha Casa Minha Vida, voltado às famílias de baixa renda; a desconcentração dos investimentos da Petrobrás que passaram a estimular o setor produtivo nacional, notadamente na macrorregião Nordeste, após a descoberta de jazidas de petróleo na camada pré-sal.

Não obstante a tendência de redução das disparidades regionais nos últimos anos, Araújo (2011, 2013b) aponta que ainda há grandes desafios para logarmos sua superação: melhorar a infraestrutura econômica; mudar a matriz de transportes visando a diversificação dos modais e sua desconcentração espacial; fomentar a produção industrial; conter a tendência à reconcentração industrial nas regiões Sudeste e Sul e à concentração agroindustrial nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste; conter a tendência à concentração de investimentos nas áreas mais ricas; aumentar a qualificação da mão de obra; incrementar os investimentos em CT&I; promover a desconcentração de terras; e, reformar o sistema tributário.

É possível inferir que, para Araújo, a desigualdade regional corresponde, sobretudo, às disparidades relacionadas à infraestrutura produtiva e social, inclusive entre áreas urbanas e rurais, podendo ser medida por: i) indicadores econômicos relativos ao PIB, à renda *per capita* e à geração de empregos formais; ii) indicadores sociais relativos à escolaridade e à saúde; e, iii) indicadores demográficos focados na relação entre dinamismo econômico, populacional e hierarquia urbana. A região não se restringe aos recortes político-administrativos, já que resulta do processo de formação socioespacial, com tendências que variam ao longo do tempo. Ademais, Araújo considera diversas escalas espaciais e níveis de generalização. A relação causal que justifica o surgimento e a permanência das desigualdades regionais é a herança histórica de concentração econômica em determinadas porções espaciais, associada a ciclos econômicos que marcaram o processo de ocupação e formação do território nacional, atinentes à sua diversidade natural, socioeconômica e cultural.

Por sua vez, segundo Guilherme Mendes Resende et al. (2014), a dinâmica dos PIBs *per capita* estaduais e macrorregionais entre os anos 2000 e 2010 indicam que as disparidades regionais no Brasil reduziram. Haveria doze evidências sobre o desenvolvimento regional no período conforme exhibe a *Figura 5*, a seguir.

Figura 5 - Evidências sobre o desenvolvimento regional segundo Resende et al – Brasil, 2000-2010

Resende et al. (2014) concluem que as regiões Norte e Nordeste apresentaram taxas de crescimento do PIB mais elevadas, denotando o robustecimento da trajetória de convergência regional das rendas, ainda que todas as macrorregiões tenham apresentado crescimento positivo nos anos 2000 em relação aos anos 1990. Não obstante, os autores chegaram à mesma conclusão de Magalhães e Miranda (2007) sobre a “convergência em clubes”: embora exista a tendência de convergência nas escalas macrorregional e estadual a respeito ao PIB, em escalas mais desagregadas a tendência é de divergência, destacando-se dois grupos, um formado pelas macrorregiões Norte e Nordeste, com os piores indicadores socioeconômicos, e o outro formado pelo restante do país, com os melhores indicadores.

Embora as “políticas regionais implícitas” tenham contribuído com a redução das desigualdades regionais, Resende et al. (2014) advertem que elas são insuficientes para conter a reprodução destas desigualdades de forma estrutural, pois sua orientação estratégica não é a do desenvolvimento regional, ou seja, estas políticas não buscam construir uma trajetória de redução das diferenças dos produtos *per capita* regionais.

Ainda que sejam utilizados diversos aspectos para analisar o panorama das desigualdades regionais, comparando-se unidades territoriais em várias escalas (macrorregional, estadual, mesorregional, municipal e microrregional), é possível notar que Resende et al. enfatizam o PIB *per capita* como a principal medida capaz de captá-la, uma vez que a desigualdade de renda *per capita* entre as regiões é considerada como o âmago das desigualdades regionais. A região é concebida meramente como um recorte político-administrativo, com maior ou menor extensão territorial e nível de detalhamento dos dados ponderados, de acordo com o grau de agrupamento das unidades territoriais contíguas. O surgimento das desigualdades regionais é associado à extensão territorial do país aliada à diversidade da sua formação histórica, social e climática, sendo que sua permanência é causada pela ausência de políticas estruturais que alterem o padrão historicamente herdado.

Outra contribuição aos debates sobre as “políticas regionais implícitas” corresponde à coletânea *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais* (IPEA, 2014). Nesta obra algumas políticas de abrangência nacional foram avaliadas visando identificar os seus impactos socioeconômicos na escala regional, destacando-se políticas de desenvolvimento regional, previdenciárias, educacionais, agrárias, urbanas, ambientais, de saúde e de segurança. A publicação aponta a queda das disparidades regionais desde o início dos anos 2000, em parte decorrente das políticas públicas setoriais do Governo Federal.

Por fim, Leonardo Guimarães Neto (NATAL; SIQUEIRA, 2012) argumenta que houve relativa redução das disparidades regionais em decorrência das “políticas regionais

implícitas", embora faça ressalvas acerca da reconfiguração regional. Para o pesquisador, a divisão inter-regional do trabalho era mais clara entre os anos 1950 e 1980, permitindo uma caracterização na escala macrorregional. A complexificação socioeconômica decorrente da diversificação produtiva realizada nos anos 2000 tornou a divisão inter-regional do trabalho obscura na escala macrorregional, sendo necessário refinar a leitura da questão regional em termos espaciais (adoção de recortes meso e microrregionais) e em termos setoriais (classificar as atividades produtivas de forma menos agregada).

1.3.2. A efemeridade da redução das desigualdades regionais

Contrapondo-se às interpretações de Araújo (2011, 2013a, 2013b, 2013c, 2014) e Resende et al. (2014), alguns pesquisadores apontam o caráter conjuntural da redução da pobreza e das desigualdades, uma vez que o crescimento econômico nacional propiciado pelo cenário econômico internacional favorável permitiu a adoção de políticas redistributivas e de políticas setoriais voltadas ao aperfeiçoamento de setores e ramos econômicos específicos. Assim, Eduardo Costa Pinto (2013), Aristides Monteiro Neto (2013), Alexandre de Freitas Barbosa (2012), Wilson Cano (2011) e Hipólita Siqueira (2010, 2013, 2015) mostram-se céticos quanto à durabilidade e profundidade das mudanças regionais nos anos 2000.

Pinto (2013) ressalta que o período de bonança da década de 2000, marcado pela melhora nas contas externas, expansão do PIB, redução da pobreza extrema, desconcentração regional da produção e incremento do emprego e investimento, foi impulsionado por vetores externos e internos. No âmbito externo, as mudanças estruturais na economia mundial decorrentes da ascensão da China impulsionou o crescimento brasileiro de forma direta (expansão das exportações, sobretudo de *commodities*, como petróleo, energia, minérios e alimentos) e indireta (ampliação dos investimentos nos setores exportadores, mormente, de *commodities*), melhorando as contas externas brasileiras e aliviando, ao menos temporariamente, tais restrições ao crescimento da economia que o país enfrentou no passado. No âmbito interno, a adoção de políticas macroeconômicas de demanda efetiva foi centrada em maiores investimentos públicos em infraestrutura e em maiores gastos em políticas sociais de transferência de renda, propiciando maiores taxas de crescimento articuladas à redução da pobreza, notadamente nas macrorregiões mais pobres. Todavia, houve certa deterioração da estrutura de comércio brasileiro, devido ao processo de reprimarização da pauta de exportações, provocando o aumento da vulnerabilidade externa estrutural do país.

Assim, ao mesmo tempo em que houve desconcentração macrorregional dos investimentos em infraestrutura, da participação das macrorregiões no PIB nacional e no valor adicionado bruto por setores de atividade, como assinala Pinto (2013), podemos notar que as oportunidades criadas foram bem endereçadas, já que a produção de *commodities* agrícolas, energéticas e minerais ocupam porções do território nacional bem delimitadas. Ademais, conforme adverte o autor, no âmbito político, há o reforço das estruturas tradicionais de dominação e reprodução vinculados aos setores do agronegócio e do extrativismo mineral, fortemente presente na dinâmica regional brasileira ao longo de nossa história.

Nesse contexto, Monteiro Neto (2014, p. 121) assinala que a baixa prioridade política dada ao desenvolvimento regional por parte do executivo federal traduz-se em baixa mudança das estruturas produtivas regionais, logo, na manutenção do quadro de desigualdade econômica. Por conseguinte, o crescimento em regiões de baixo desenvolvimento permanecerá episódico e tenderá, no máximo, a ser impelido pelos impulsos criados pelo restante da economia nacional.

Adicionalmente, Barbosa (2012, p. 79) adverte que as políticas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, são insuficientes para alterar o padrão de inserção produtiva e social dos pobres nas áreas rurais e urbanas menos dotadas de infraestrutura econômica e social, sendo imperioso reformas estruturais mais profundas para atacar as desigualdades sociais e espaciais, dentre estas aquelas de caráter regional.

Por sua vez, Cano (2011, p. 43-44) assinala o imperativo de reorientar a política macroeconômica nacional, de caráter neoliberal, sob pena dos modestos avanços sociais alcançados serem perdidos. Outra advertência refere-se aos efeitos espacialmente diferenciados das políticas macroeconômicas ao longo das décadas de 1990 e 2000, fato que aponta a fragilidade de médias estatísticas nacionais e regionais, já que estas tendem a encobrir movimentos e determinações espaciais bastante diversificados (Ibid., p. 33-34).

Por fim, Siqueira (2010, 2013, 2015), contesta a tese de que "políticas regionais implícitas" têm promovido a redução das disparidades regionais e a reconfiguração regional brasileira, embora reconheça os impactos positivos de algumas políticas setoriais na diminuição da pobreza, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. A autora argumenta que as políticas econômicas e sociais nos anos 2000 promoveram certa diferenciação econômica intra e inter-regional, tornando a divisão regional do trabalho mais complexa, porém, reforçando o padrão de concentração econômica em áreas já dinâmicas. A atração de novos investimentos pelas áreas periféricas da economia nacional derivou das vantagens fiscais e financeiras ofertadas pelas distintas regiões e cidades no âmbito da Guerra Fiscal e não em

razão dos custos salariais e das diferentes qualidades do elemento trabalho. Assim, as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram dinamizadas no contexto de crescimento econômico nacional pós-2004 por meio da expansão de centros urbanos e pela atração de setores específicos da atividade econômica para economias de aglomeração pré-existentes. Entretanto, tais setores geralmente são menos tecnológicos e com reduzidos encadeamentos diretos intersetoriais e regionais. Dessa forma, as evidências de maior complexidade e sofisticação na divisão regional do trabalho teriam caráter mais qualitativo do que quantitativo, já que a diversificação econômica das macrorregiões periféricas não foi suficiente para alterar a divisão inter-regional do trabalho, consolidada na segunda metade do século XX e marcada por grandes desigualdades e heterogeneidades econômicas e sociais, inclusive no interior das macrorregiões.

Ademais, Siqueira (2013) adverte que examinar as tendências de concentração e desconcentração regional de atividades econômicas tendo como indicadores as perdas e ganhos nos percentuais relativos das macrorregiões e UFs brasileiras no total do PIB e do emprego nacional são insuficientes no panorama atual. Primeiro, porque a maior complexidade da dinâmica regional brasileira no contexto da globalização não mais permite identificar tendências generalizantes nas macrorregiões e UFs, seja no âmbito setorial ou espacial. Segundo, porque o recente processo de desindustrialização e reprimarização da pauta de exportações brasileira associada ao “efeito China” teria como resultado perdas quantitativas e qualitativas de importantes elos de cadeias produtivas nacionais, enfraquecendo a integração regional. Tal fato, como bem assinala Cano (2008, 2011), tende a alterar as médias estatísticas nacionais e macrorregionais pautadas no PIB, sem considerar, todavia, que as maiores perdas ocorrem nas áreas com maior concentração industrial, indicando, por efeito meramente estatístico, uma desconcentração industrial no plano nacional ao invés de uma desindustrialização do país. Terceiro, porque a financeirização, rentismo e patrimonialismo viabilizados pela política macroeconômica brasileira (juros altos e câmbio apreciado) conferem maior fluidez e porosidade territoriais ao capital, resultando, por um lado, na seletividade espacial dos investimentos, o que tende a acirrar a concentração econômica e as desigualdades regionais, e, por outro lado, na preferência por investimentos não produtivos.

Siqueira adota em sua análise a macrorregionalização definida pelo IBGE, embora aponte a regionalização proposta por Milton Santos e Maria Laura Silveira³⁰ como exemplo

³⁰ SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001. 3ª ed. Cap.12 – As diferenciações no território.

da atual divisão regional do trabalho. Não há indicações sobre a relação causal responsável pelo surgimento das desigualdades regionais, mas no tocante à sua permanência no cenário atual, Siqueira aponta como causa as opções de política econômica adotadas pelo Estado brasileiro e a localização, o perfil e o montante de novos investimentos em setores estratégicos para a economia nacional, a exemplo dos setores agroindustriais, extrativo mineral, energético, automobilístico e de infraestrutura. Ainda que de forma tímida, é possível identificar na abordagem de Siqueira (2010, 2013, 2015) alguns elementos que extrapolam o âmbito meramente econômico das desigualdades regionais – e suas devidas implicações sociais –, já que a autora menciona aspectos de caráter político imbricados na dinâmica recente da configuração regional brasileira. Contudo, permanece o uso quase exclusivo de indicadores de ordem econômica e demográfica.

1.3.3. A estabilidade das desigualdades e disparidades regionais

Segundo Flávia Chein, Mauro Borges Lemos e Juliano Junqueira Assunção (2007, p. 302, 304) é necessário examinar a dinâmica das desigualdades de forma multidimensional, uma vez que as análises restritas à renda *per capita* tendem a apontar, equivocadamente, a convergência regional. Por conseguinte, após analisar os dados municipais dos Censos de 1970, 1980, 1991 e 2000 relacionados ao acesso a serviços públicos de infraestrutura, à educação e aos bens de consumo duráveis, a posição no mercado de trabalho e os rendimentos, os autores argumentam que não houve convergência nacional no tocante aos indicadores de desenvolvimento socioeconômico das regiões no período de 1970 a 2000, embora os indicadores tenham apresentado melhoras significativas. As melhorias teriam ocorrido de forma a manter o diferencial existente em 1970, uma vez que a maioria dos indicadores de renda, educação e acesso a serviços públicos preservaram as disparidades, quando não a ampliaram.

Em síntese, os autores apontam que a desigualdade regional corresponde à disparidade nas condições de vida da população verificada no âmbito territorial, podendo ser medida pelos diferenciais de acesso a serviços públicos de infraestrutura (domiciliar), pelos níveis de escolaridade (individual), pela obtenção de bens de consumo duráveis (domiciliar), pela posição ocupacional no mercado de trabalho (individual) e pelos rendimentos (média individual, familiar e *per capita*). Podemos notar que a região é concebida como a junção de municípios contíguos que tenham características semelhantes, homogêneas. Os autores não explicitam uma relação causal que justifique o surgimento e a permanência das desigualdades

regionais, no entanto, apontam as disparidades verificadas nos indicadores selecionados entre áreas urbanas (mais desenvolvidas) e áreas rurais (menos desenvolvidas), ressaltando que diferenças estruturais no perfil de tais espaços geográficos estariam no cerne da questão regional.

De forma semelhante, Joao Carlos Magalhães e Rogério Boueri Miranda (2007, p. 164 *et seq.*) apontam para a ausência de convergência nacional dos aspectos de renda familiar *per capita*, longevidade (expectativa de vida ao nascer) e educação (taxa de alfabetização e anos de estudos) entre as regiões brasileiras neste mesmo período, de 1970 a 2000.

Magalhães e Miranda (2007, p. 164 *et seq.*) concluem que a renda *per capita* apresentou uma grave divergência no país entre 1970 e 2000, marcada por dois clubes de convergência: a maioria das unidades territoriais das macrorregiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresenta elevada renda familiar *per capita*, enquanto as unidades territoriais das macrorregiões Norte e Nordeste exibem baixa renda familiar *per capita*. A dinâmica econômica dos últimos 30 anos tende a afastar esses dois “clubes”, culminando no ano de 2000 numa renda *per capita* no Norte e Nordeste de quase 1/3 daquela apresentada no Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Ao contrário da renda *per capita*, aspectos ligados à educação demonstraram um nítido padrão de convergência entre as regiões, apesar de persistirem pequenas diferenças. Contudo, para os autores, as reduções das diferenças nas taxas de alfabetização e nos anos de estudo concluídos não são bons indicadores para medir o capital humano. A análise de um indicador qualitativo de educação provavelmente teria oferecido um resultado próximo ao da renda *per capita*, uma vez que existem enormes diferenças regionais e intrarregionais na qualidade do ensino oferecido e em outros elementos que afetam o nível de aprendizagem dos alunos.

Sobre a longevidade, foi constatada suave tendência à convergência na escala nacional. Porém, a observação desagregada por regiões revela um processo de convergência por “clubes” com divergência na escala nacional: as macrorregiões Sul e Sudeste formam o primeiro “clube”, que convergem ao longo do período para maiores valores de longevidade, as macrorregiões Norte e Centro-Oeste convergem para uma posição intermediária, enquanto a macrorregião Nordeste mantém valores mais baixos.

Destarte, para Magalhães e Miranda (2007), a desigualdade regional corresponde às disparidades nos níveis de qualidade de vida da população, podendo ser medida, sobretudo, pela renda *per capita*. No entanto, esta variável é influenciada por outras, como o incremento do capital humano via acesso a melhores serviços de educação e saúde, geralmente

ponderados pela escolaridade e pela longevidade. A região é concebida como uma porção do espaço geográfico com características relativamente homogêneas – renda *per capita* –, sendo formada pelo agrupamento de Áreas Mínimas Comparáveis, que correspondem às menores unidades político-administrativas que podem ser comparadas entre 1970 e 2000, ressaltam os autores. A relação causal que justifica o surgimento e a permanência das desigualdades e disparidades regionais são as diferenças de produtividade marginal do capital e do trabalho no âmbito regional, geradas tanto por distinções quantitativas e qualitativas do capital humano quanto por distinções nos aspectos geográficos – clima, infraestrutura local, acesso a serviços de utilidade pública, conhecimento sobre a realidade local, uso tecnologias apropriadas ao território e atuação de instituições políticas e jurídicas. Embora tais aspectos não tenham sido objeto de análise na referida pesquisa, os autores reconhecem a sua importância no arcabouço da questão regional.

Um dos desafios atuais à apreensão mais fidedigna da dinâmica regional corresponde à inserção dos aspectos geográficos no conjunto de critérios analisados nas investigações. Aqui esbarramos em dificuldades teóricas, metodológicas e operacionais. Não é de se admirar que as pesquisas sobre o tema têm optado pela escolha de critérios facilmente quantificáveis e delimitáveis no tempo e no espaço, mormente de caráter econômico e demográfico.

Corroborando as análises de Chein, Lemos e Assunção (2007) e de Magalhães e Miranda (2007), Marta Arretche (2015b, p.199) examina a dinâmica do PIB *per capita* e a taxa de pobreza dos municípios brasileiros, medida pelo percentual de indivíduos vivendo com renda inferior a meio salário mínimo – em valores correntes do ano de 2010 –, entre 1970 e 2010 e assinala que se mantém a distribuição espacial ao longo de todo o período: as macrorregiões Sul e Sudeste apresentam valores elevados de PIB *per capita* e menores taxas de pobreza enquanto a macrorregião Nordeste mantém valores baixos de PIB *per capita* e maiores taxas de pobreza, havendo certa melhoria nas taxas da macrorregião Centro-Oeste. Os dados apresentados também revelam a existência de “clubes de convergência”, apontando que a redução da pobreza e da desigualdade de renda teve desigual distribuição territorial.

Gilmar Ribeiro dos Santos, Raíssa Cota Pales e Silvia Gomes Rodrigues (2013), comparam as macrorregiões brasileiras entre 1991 e 2010, a partir de dados socioeconômicos coletados nos Censos do IBGE de 1991, 2000 e 2010 e de dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) disponibilizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Assim, a partir do exame do PIB, da renda *per capita*, das taxas de desemprego, do analfabetismo, da esperança de vida ao nascer relativos às macrorregiões e do IDHM, os autores argumentam que, embora se verifique a melhoria de

alguns indicadores entre 1991 e 2010, as disparidades macrorregionais persistem, visto que a melhora nos indicadores ocorreu à nível nacional, mantendo-se as discrepâncias regionais praticamente estáveis.

Por fim, analisando a produção de bens e serviços na escala municipal, Alexandre Abdal (2015, p.110) aponta que as estruturas produtivas regionais consubstanciadas no decorrer do século XX se mantiveram estáveis entre 1999 a 2010. Para ao autor, “o peso do passado” é grande e os curtos períodos de crescimento e investimentos das últimas décadas se mostraram insuficientes até mesmo para identificar movimentos iniciais de alteração da trajetória de concentração e centralização espacial das atividades produtivas no país.

1.3.4. Algumas fragilidades das análises sobre a dinâmica regional recente

Para além das divergências supracitadas acerca da redução das desigualdades e disparidades regionais e das mudanças na divisão inter-regional do trabalho, cabe destacar que, embora tenham implicações territoriais e regionais significativas, as “políticas regionais implícitas” nem sempre são criadas considerando a questão regional, ou seja, elas podem estar desvinculadas de uma leitura crítica acerca das desigualdades e disparidades regionais no país e do objetivo de reduzi-las. Mesmo que uma política seja regionalizada – o que geralmente não ocorre com boa parte das “políticas regionais implícitas”, conforme explicita Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal)³¹ –, cabe ressaltar que isto não pressupõe uma abordagem regional, ainda que todas as políticas possuam uma espacialidade, pois ao se concretizarem no espaço geográfico elas adquirem uma localização espacial e territorial.

Conforme Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal)³² ressalta, as políticas setoriais também são territorializadas, pois acontecem num dado território. Porém, elas consideram o território como um fim, não como um meio, ou seja, só enxergam o território no final, na fase da execução. Por outro lado, nas políticas territoriais ocorre o contrário: primeiro se considera o território e depois se formula as políticas, que atuarão buscando atingir objetivos específicos. Neste caso, o território é um meio. Portanto,

essa é a discrepância entre as políticas setoriais e as políticas territoriais. Toda política setorial tem um recorte, uma regionalização. O ideal seria olhar primeiro o território e depois analisar como os instrumentos disponíveis podem contribuir para atingir os objetivos. Cada setor olha o território de uma forma, os olhares não batem, não coincidem; agora quando

³¹ Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Entrevista concedida à autora em 05/12/13.

³² Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Entrevista concedida à autora em 22/11/13.

se olha o território, ele funciona como uma convergência para as políticas setoriais (MENDES, informação verbal).

No âmbito governamental, as políticas regionais geralmente são consideradas como uma modalidade de política territorial. Não obstante, defendemos que uma política pública possui uma abordagem regional quando ela contempla, desde o seu processo de elaboração, uma leitura das desigualdades e disparidades regionais e propõe medidas voltadas à sua mitigação ou superação. Nesse sentido, a abordagem regional não se limita às políticas reconhecidamente “regionais”, podendo estar presente naquelas políticas ditas “setoriais”.

Algumas análises apresentadas neste capítulo nos alertam para um problema: alguns modelos explicativos apresentam fragilidades e incoerências devido à falta de aderência entre a concepção de desigualdade, as relações causais que justificam o seu surgimento e permanência, e os aspectos selecionados para medi-las. Um exemplo é o reconhecimento teórico do papel dos aspectos geográficos nos processos que envolvem as desigualdades regionais, mas o seu relativo desprezo no conjunto de indicadores selecionados para avaliar sua dinâmica. Por sua vez, isso causa grandes dificuldades em definir quais são os determinantes das desigualdades regionais e, conseqüentemente, as ações que deveriam ser tomadas para combatê-las. O item a seguir objetiva aprofundar as reflexões sobre o assunto.

Por fim, alegamos que, conquanto houvesse convergência entre as diversas interpretações acerca das desigualdades e disparidades regionais, é imprescindível haver coerência entre os elementos que compõem o diagnóstico e entre este e as estratégias e ações elencadas para a mitigação das mesmas.

1.4. Os determinantes das desigualdades regionais

Rossini Cruz (2000) apresenta diversas correntes teóricas que buscam identificar os determinantes das desigualdades regionais e as medidas a serem tomadas para superá-las, destacando-se: i) as interpretações marxistas sobre as causas das desigualdades sociais explicitadas nos espaços urbanos e regionais, especialmente a contribuição de Trotsky com a teoria do desenvolvimento desigual e combinado; b) a corrente ortodoxa neoclássica, com seus modelos de localização e suas teorias sobre polos de crescimento, destacando-se autores como Thünen, Weber, Lösch, Isard, Christaller e Perroux, além da teoria das etapas de desenvolvimento, formulada por Rostow, e a teoria sobre base de exportação; iii) a interpretação cepalina sobre a relação Centro *versus* Periferia, passando pela discussão sobre as teorias da dependência e do subdesenvolvimento, destacando-se as contribuições de

Furtado; iv) as interpretações da “Nova Geografia Econômica”, pautadas nas novas teorias da localização industrial no contexto do regime de acumulação flexível, destacando-se os novos distritos industriais e polos tecnológicos.

Segundo Cruz (2000), apesar do avanço teórico e do estímulo ao debate, as quatro correntes teóricas supracitadas, bem como as explicações que surgiram no final da década de 1990, são limitadas ou equivocadas, sendo insuficientes para explicar as desigualdades regionais e sociais, como pressupõem alguns economistas ortodoxos.

Numa leitura sobre as especificidades brasileiras, Wilson Cano (2011, p. 1) aponta que entre 1930 e 1980 as principais determinações sobre a questão regional brasileira decorreram basicamente da industrialização e da política macroeconômica nacional, responsáveis pelo processo de integração do mercado interno. Após os anos 1980 tais determinações foram, em parte, modificadas pelas políticas macroeconômicas neoliberais³³ e pela Guerra Fiscal³⁴, por sua vez relacionadas à crise econômica no cenário nacional e internacional e aos preceitos do *Consenso de Washington*³⁵. Assim, além dos determinantes anteriores, enfraquecidos, novos determinantes surgiram, sendo alguns específicos a cada região. A principal consequência destes dois novos determinantes da questão regional foi o enfraquecimento da articulação inter-regional, decorrente, sobretudo, do crescimento das importações, que teria ampliado a quebra de cadeias produtivas intrasetoriais, intrarregionais e inter-regionais, debilitando importantes segmentos da indústria nacional. Possíveis decorrências deste processo seriam a desindustrialização e a “fragmentação da economia nacional”, que, a longo prazo, poderiam ter sérias implicações à questão regional, assinala Cano (Ibid., p. 40).

Carlos Brandão (2013a, p. 166) aponta que entre 1982 e 2002 as transformações no quadro regional resultaram de forças inerciais, involuções e desconstruções ao invés de decisões autônomas de mudança ou de uma política regional institucionalizada e explícita.

Ou seja, as transformações regionais decorreram mais da “desestruturação”, dos impactos diferenciados espacialmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas, privatizações, abertura dos mercados etc. levadas a cabo, do que de qualquer “reestruturação” ou intencionalidade (BRANDÃO, 2013a, p. 166).

³³ Cano (2011) elenca como principais características das políticas neoliberais: abertura comercial, valorização cambial, maior desregulamentação financeira, juros reais elevados, superávit fiscal primário, flexibilização das relações de trabalho, reforma do estado nacional, diminuição de investimentos públicos.

³⁴ Refere-se à disputa entre estados e municípios para receber a instalação de novas fábricas ou atrair a transferência das já existentes, na qual tais entes federados oferecem diversos subsídios às empresas, como isenções de impostos, concessão de terrenos, instalação de infraestruturas e acesso facilitado a empréstimos e créditos.

³⁵ Diz respeito ao conjunto de diagnósticos e recomendações feitos por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, acerca da crise do Estado desenvolvimentista na América Latina.

Não obstante, Moreira (2014), Cano (2007, 2008, 2011), Furtado (2013e), e Araújo (2013b) assinalam que o processo de integração do mercado nacional, realizado no contexto da industrialização do país a partir da década de 1950, mantém-se como o principal determinante das desigualdades regionais neste início de século XXI.

Numa leitura estrutural, Miguel Matteo (2013, p. 7) aponta que as economias da América Latina se distinguem daquelas dos países desenvolvidos por duas características principais: as assimetrias nas capacidades tecnológicas diante da fronteira internacional e os diferenciais de produtividade entre os setores, no interior dos setores e entre as empresas. Um fato pouco ponderado, contudo, é que essas diferenciações de produtividade também ocorrem entre as regiões no interior dos países e entre o mesmo setor de atividade em regiões distintas. Desta forma, a dinâmica da estrutura produtiva é imprescindível à análise da questão regional, notadamente, devido à tendência de perpetuação no tempo de elevados níveis de disparidades.

O exame da estrutura produtiva brasileira exibido por Matteo (2013) aponta a grande heterogeneidade entre estados e macrorregiões no tocante à distribuição e importância dos setores de atividade – agropecuária, indústria, comércio, serviços, construção e administração pública – em suas estruturas econômicas. A disparidade dos índices de produtividade³⁶ por setor entre as macrorregiões seriam ainda mais profundas.

Numa leitura conjuntural, Hipólita Siqueira (2010) aponta como determinantes das desigualdades regionais: i) as políticas neoliberais, responsáveis pela carência de planejamento do desenvolvimento e pela redução de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social; ii) as políticas macroeconômicas adotadas a partir dos anos 1990, responsáveis pela liberalização comercial e financeira, pela especialização regressiva da estrutura produtiva (desindustrialização nacional, desadensamento de cadeias produtivas e reprimarização da pauta de exportações) e pelo reforço e constituição de enclaves extrativos.

Seja na perspectiva estrutural ou conjuntural, os aspectos geográficos têm sido incluídos nos modelos recentes de crescimento econômico, apontam Magalhães e Miranda (2007, p. 137-138), destacando-se aqueles atinentes ao clima, infraestrutura local, acesso aos serviços de utilidade pública, conhecimento sobre a realidade física local, existência de tecnologias apropriadas ao território e de instituições políticas e jurídicas.

Inferimos, dessa forma, que as interpretações restritas aos aspectos demográficos e econômicos são incipientes, ainda que admiráveis avanços teóricos e metodológicos na leitura

³⁶ A medida de produtividade corresponde à relação entre o valor adicionado nos setores e o pessoal ocupado, considerando cada estado e região. O valor adicionado corresponde ao valor bruto da produção (soma de todas as receitas) menos o consumo intermediário (soma de todas as despesas). Note-se que a produtividade é diretamente proporcional à intensidade de capital e de CT&I impregnadas nas atividades produtivas.

sobre as desigualdades sociais tenham ocorrido nos últimos anos, apontando a problemática da concentração de renda no topo da distribuição e os limites na disponibilidade de dados e formas de mensuração, como indicam Barros, Henriques e Mendonça (2000), Soares (2010), Medeiros, Souza e Castro (2015). Destacamos o imperativo de se observar com acuidade as dimensões espacial, territorial e regional das políticas públicas, ainda menosprezadas.

Nesse contexto, Aristides Monteiro Neto (2013) destaca uma questão adicional à efetivação de uma agenda social num país desigual como o Brasil: as melhorias no bem-estar promovidas pela política social através de transferências de recursos para as regiões onde a pobreza é mais presente seriam duradouras? Sem concomitantes transformações nas estruturas produtivas regionais, o autor questiona se as regiões pobres teriam condições de garantir a sustentabilidade dos avanços sociais. Não se trata de contestar a necessidade das políticas sociais, mas de reconhecer o imperativo de uma política nacional de desenvolvimento regional que dê suporte aos avanços sociais e seja capaz de fomentar a diversidade de recursos humanos, culturais e produtivos existentes nas regiões brasileiras, assinala o autor.

Em concordância com Monteiro Neto (2013), Antônio Carlos Filgueira Galvão (2013) argumenta que a atenuação das desigualdades pessoais e regionais foi pequena face à dimensão do problema, mantendo-se como o desafio mais relevante do desenvolvimento brasileiro. Para o pesquisador, as conquistas sociais foram importantes, mas seria necessário mudar a orientação das políticas públicas para lograr novos padrões de produção e dinamismo para a economia, com base em inovação, competitividade e novas formas de organização produtiva em todas as porções do espaço geográfico nacional, não mais concentrando recursos para só depois redistribuí-los. O caminho seria intensificar a inclusão social e acelerar o crescimento nos estados e regiões mais frágeis, inclusive para propiciar uma inserção internacional mais sólida. Assim, as melhores alternativas para integrar avanços sociais e econômicos seriam as políticas regionais e de ordenamento territorial, pois ambas permitem a

(...) combinação concreta, aparentemente incongruente, entre universalização de princípios e ações com foco, entre políticas voltadas aos indivíduos, motivadas pela melhoria da qualidade de vida da população, e políticas voltadas aos sistemas de produção (locais, regionais ou nacionais), orientadas para a acumulação e o acesso competitivo aos mercados (Ibid., p. 54).

Nesse aspecto, Galvão (2013) assinala o imperativo de adotarmos políticas ativas de desenvolvimento (industriais, agropecuárias, de serviços, de pesquisa e inovação tecnológica, de infraestrutura e logística etc.) para sustentar e se possível ampliar o processo de inclusão social gerado pelas políticas sociais neste início de século. A análise da questão regional e as proposições para sua alteração deveriam pautar-se na compreensão acurada dos vetores

essenciais do desenvolvimento brasileiro, considerando-se determinantes internos e externos em cada momento histórico, inclusive o contexto geográfico.

Examinados os apontamentos dos autores supracitados, foram mencionados como principais determinantes atuais das desigualdades regionais: a industrialização, as relações inter-regionais, as políticas macroeconômicas (de forte caráter neoliberal), a inovação tecnológica, os níveis de produtividade dos setores econômicos e a Guerra Fiscal. Embora tais aspectos tenham uma dimensão espacial, territorial ou regional, relacionando-se com a realidade geográfica na qual estão inseridos, os autores não deixam clara essa relação.

Considerando a definição de desigualdades regionais que defendemos anteriormente neste capítulo, ainda que de maneira genérica, inferimos que os **determinantes das desigualdades regionais** são aqueles elementos presentes na dinâmica social que provocam, mantêm ou acirram o conjunto das desigualdades sociais, produtivas e políticas expressas regionalmente. Tais elementos podem ter um caráter mormente social (distribuição interpessoal de renda e riquezas), político (assimetrias no pacto federativo, relações de dominação e subordinação entre grupos e classes sociais, dinâmica de funcionamento das arenas políticas do Estado etc.) ou produtivo (assimetrias entre setores ou segmentos da economia).

Portanto, dada a complexidade do fenômeno das desigualdades regionais, a identificação de cada elemento que possui um papel relevante em sua dinâmica seria uma tarefa exaustiva e quase impossível. É importante identificar os principais elementos desse fenômeno e considerá-los sem perder de vista o conjunto maior do qual fazem parte, atentando para suas inter-relações e o papel de tais aspectos perante o conjunto. Isso porque selecionar um, dois, três ou mais aspectos determinantes das desigualdades regionais não resolve o problema, caso eles sejam abordados de forma isolada ou levando em conta apenas as inter-relações entre estes elementos, como tem sido feito até então.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A nosso ver, apesar de haver uma miríade de sujeitos e atores que atuam de forma diferenciada na produção do espaço, o Estado é um ator hegemônico, já que dispõe da prerrogativa de regular e mediar a atuação dos demais atores, criando constrangimentos ou facilidades. Isso decorre do fato de o Estado dispor de maior capacidade institucional para coordenar e articular a ação do conjunto de atores presentes nas arenas políticas, nas quais ocorre o **processo de políticas públicas**³⁷. Por essa razão, conferimos destaque neste capítulo ao tema do planejamento governamental e à sua relevância na produção do espaço.

Maria das Graças Rua (2009, p. 14 *et seq.*) argumenta que a sociedade é um conjunto de indivíduos dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, interagindo continuamente para satisfazer as suas necessidades. Assim, no âmbito das arenas políticas, os atores sociais – uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum “jogo social” e que tem um projeto político, controla algum recurso relevante e possui, acumula ou desacomoda forças sendo, portanto, capaz de produzir fatos que viabilizem o seu projeto – dispõem de mecanismos diferenciados para pressionar o Estado a adotar decisões que sejam favoráveis aos seus interesses. Tal diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e envolva múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito. Mas, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis, ou seja, evitando-se o confronto, que ocorre quando há o uso da violência (o emprego da força física). Para tanto, é necessário construir consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo, ou seja, a existência de acordos entre os membros da

³⁷ Enrique Saravia (2006) destaca que cada política pública passa por diversos estágios, a saber: I) Agenda: é o momento da inclusão de determinada demanda social na lista de prioridades do poder público. Um fato social é incluído na agenda quando adquire status de “problema público”, induzindo e justificando uma intervenção do poder público. II) Elaboração: consiste na identificação e delimitação de um problema social atual ou potencial, além da determinação das alternativas para sua solução, a avaliação dos custos, efeitos das ações e estabelecimento de prioridades. III) Formulação: corresponde a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida pelos marcos jurídico, administrativo e financeiro da decisão adotada. IV) Implementação: abrange o planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política selecionada, incluindo todos os planos, programas e projetos. V) Execução: é o conjunto de ações que visam atingir os objetivos da política pública, ou seja, é a realização da política pública. VI) Acompanhamento: trata-se do processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, incluindo eventuais correções para assegurar o êxito dos objetivos estabelecidos. VII) Avaliação: consiste na posterior mensuração e análise dos efeitos produzidos pelas políticas públicas. (SILVA, 2014, p.13). Cabe duas observações no tocante a esta classificação: primeiro, toda vez que nos referirmos ao processo de políticas públicas estaremos levando em consideração o conjunto destes estágios; segundo, como diversos autores mencionados ao longo desta tese não fazem a distinção entre os estágios de elaboração e formulação e entre os estágios de implementação e execução, tomando tais pares como sinônimos, sugerimos que ao longo da leitura tais pares sejam considerados como uma unidade, a não ser nos trechos de nossa própria autoria, visto que adotamos a classificação de Saravia.

coletividade acerca de princípios, normas, valores, objetivos ou meios. A administração dos conflitos, por sua vez, pode ocorrer por meio da coerção ou da política (Ibid., p. 44). Por conseguinte, Rua (2009, p. 17) define **política pública** como o “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto à bens públicos”, sendo resultantes da atividade política, compreendendo ações e decisões relativas à alocação imperativa de recursos³⁸.

Álvaro Chrispino (2016, p. 25) assinala que todos os Estados possuem políticas públicas, de certa forma coadunadas com a dinâmica do governo e com as relações Estado-Sociedade vigentes. Enrique Saravia (2006, p. 37) assinala que as instituições estatais desempenham um papel crucial em toda política pública, uma vez que emanam ou condicionam as principais decisões, configurando as políticas segundo sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional, impregnando, portanto, as políticas com seu estilo específico de atuação. Contudo, os agentes públicos, eleitos ou administrativos, perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, bem como desenham ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com peso equivalente ao das classes sociais e dos grupos de interesse.

Dessa forma, embora haja diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Celina Souza (2006, p. 17) aponta como características principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Complementamos essas considerações apontando que as políticas públicas são, ao mesmo tempo, condição da organização da sociedade, produto das relações sociais e meio para a sua própria concretização. A nosso ver, todas as políticas públicas influenciam o

³⁸ Cabe ressaltar que há diversas conceituações do termo “política pública” e embora não nos atenhamos nessa discussão, conforme assinala Chrispino (2016, p. 19), é importante estarmos atentos ao fato de que cada definição é resultado de inúmeras variáveis (constructo) e que seu significado será tão distinto quanto os valores, ideologias, contextos, ética e demais atributos de seu formulador. Assim, embora outras definições sejam possíveis e em certa medida apropriadas, a definição apresentada por Maria das Graças Rua (2009) nos parece suficiente e pertinente aos objetivos desta pesquisa.

processo de produção do espaço e apresentam, de forma implícita ou explícita, uma leitura do espaço geográfico, por conseguinte, apresentam uma dimensão espacial e territorial, e, por vezes, também regional – considerando-se ‘**dimensão**’ como um elemento, um atributo, uma parte constituinte de algo, e não a extensão de uma porção da superfície terrestre.

Focaremos neste capítulo o debate sobre o papel das instituições no tocante ao desenvolvimento regional, sobretudo o Estado, ocasião na qual buscaremos identificar as principais instituições presentes no arcabouço da administração pública brasileira relacionadas ao tema. Também buscaremos diferenciar as políticas públicas de acordo com a seguinte classificação: projeto nacional, ordenamento territorial, desenvolvimento regional e políticas setoriais, no intuito de fundamentarmos nossas críticas sobre as divergências e convergências entre as políticas analisadas na PARTE 2 desta investigação.

2.1. Instituições e desenvolvimento regional

Recentemente, diversos autores têm assinalado a importância das instituições para o desenvolvimento sócio-econômico-espacial. Note-se que os determinantes das desigualdades regionais elencados no capítulo anterior têm sido relacionados com a atuação das instituições – em acepção ampla –, segundo a bibliografia concernente ao tema.

Segundo Andrés Rodríguez-Pose (2013, p. 1035), até os anos 1990 a ligação entre instituições e desenvolvimento econômico foram fundamentalmente negligenciadas pelas principais teorias econômicas, embora nas ciências sociais o papel das instituições estivesse sob análise há mais de um século, visão corroborada por John Tomaney (2014, p. 134). Sob o olhar da corrente neoclássica, alcançar o desenvolvimento econômico demandava mormente investimentos em capital físico, conforme indica Solow³⁹. Assim, as diferenças no acúmulo espacial de infraestruturas e os distintos níveis de investimento nesse atributo eram considerados como elementos-chave na explicação da existência de distintas taxas de crescimento econômico entre regiões e países, aponta Rodríguez-Pose.

A emergência da teoria do desenvolvimento local em meados dos anos 1980 teria trazido a importância de dois elementos adicionais: a inovação e a educação, segundo assinalam, respectivamente, Romer⁴⁰ e Lucas⁴¹. Consequentemente, a receita amplamente

³⁹ SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. In: Quarterly Journal of Economics, vol. 70, nº 1, p. 65-94, fev. 1956.

⁴⁰ ROMER, P. M. Increasing returns and long-run growth. In: Journal of Political Economy, vol. 94, p. 1002–1037, 1986.

difundida para promover o desenvolvimento econômico e o crescimento para aprimorar o bem-estar da população incluía grandes investimentos em infraestrutura, em educação e treinamento profissional e em inovação – neste caso, mormente no setor industrial. Segundo Rodríguez-Pose, esse conjunto de investimentos – enraizados numa forte e tradicional crença de que a replicação “de cima para baixo” (*top-down*) de tais ações seriam suficientes para promover o desenvolvimento de regiões atrasadas – desconsiderava, por sua vez, os contextos institucionais nos quais as ações eram implementadas.

Contudo, nas duas últimas décadas esse panorama mudou, adverte Rodríguez-Pose (2013, p. 1035-1036). Em primeiro lugar, há discordâncias entre os pesquisadores ao redor do mundo acerca da efetividade das tradicionais intervenções sobre as desigualdades regionais. Em segundo lugar, cada vez mais cresce o reconhecimento da importância das instituições na promoção do desenvolvimento regional. Consequentemente, diversos pesquisadores buscam por elementos adicionais que afetam o crescimento e o desenvolvimento econômico, além daqueles já abordados pelas clássicas teorias da economia. Destarte, gradativamente o *mainstream* da economia tem passado a considerar a ideia de que as instituições importam ao desenvolvimento tanto quanto os tradicionais fatores já elencados, senão até mais.

O desafio posto é entender quais tipos de instituições importam e como tais instituições podem ser incluídas nas estratégias de desenvolvimento regional elaboradas pelas políticas públicas, argumenta Rodríguez-Pose (2013, p. 1036). Para o autor, os investimentos em infraestrutura, educação e inovação produtiva na indústria são relativamente mais fáceis de compreender, operacionalizar e implementar, ainda que apresentem grande complexidade. O conceito de instituição é mais subjetivo, menos claro e mais controverso e, precisamente por essas razões, muito mais difícil de operacionalizar (Ibid., p. 1037).

Mencionando um estudo da OCDE⁴² John Tomaney (2014, p. 133) ressalta que as análises sobre o papel do capital humano, das inovações tecnológicas e da infraestrutura física podem ser estatisticamente modelados, enquanto o papel das instituições é revelado somente por análises qualitativas em estudos de caso que não permitem comparações e generalização de resultados. Dessa forma, Rodríguez-Pose (2013, p. 1038) chama atenção para os problemas no tocante à relação entre a dimensão abstrata que envolve as teorias sobre a atuação das

⁴¹ LUCAS, R. E. On the mechanics of economic development. In: Journal of Monetary Economics, nº 22, p. 3-32, jan. 1988.

⁴² ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Promoting Growth in All Regions. Paris: OECD, 2012.

instituições e a dimensão empírica concernente às ferramentas disponíveis para a realização de pesquisas e formulação de políticas públicas.

Uma importante distinção diz respeito à noção de “ambiente institucional” e de “arranjos institucionais”, pois cada um desses elementos possui papel e capacidade diferenciada na promoção do desenvolvimento, adverte Rodríguez-Pose (2013, p. 1037). Mencionando Gertler⁴³, Rodríguez-Pose argumenta que as instituições não apenas moldam, mas também são moldadas pelo ambiente, compartilhando características comuns com o território ao qual se relacionam. Assim, tanto as influências do “ambiente institucional” como do “arranjo institucional” são mais efetivas na escala local e regional⁴⁴.

Dessa forma, com base na contribuição de diversos pesquisadores⁴⁵, Rodríguez-Pose (2013, p. 1036 *et seq.*) assinala que as investigações têm identificado dois tipos de instituições: formais e informais. As instituições formais (também conhecidas como “*hard institutions*” ou consideradas como a própria “sociedade”) dizem respeito às regras universais, incluindo as constituições, leis, normas e regulamentos, que definem, por exemplo, os direitos de propriedade e os sistemas de monitoramento de contratos e concorrência. As instituições informais (também conhecidas como “*soft institutions*” ou consideradas como instituições tácitas, pautadas em diferentes relações “comunitárias”) dizem respeito à hábitos, tradições, normas e valores sociais, rotinas de grupos sociais específicos e contatos interpessoais.

Grande parte da literatura que aborda a relação entre instituições e desenvolvimento pondera meramente as instituições formais. As instituições informais são relativamente

⁴³ GERTLER, M. S. Rules of the game: the place of institutions in regional economic change. In: Regional Studies, vol. 44, p. 1–15, 2005.

⁴⁴ Rodríguez-Pose não apresenta a definição de tais noções, mas inferimos que o “ambiente institucional” diz respeito a padrões de comportamento coletivos que caracterizam a interação entre atores e grupos de atores envolvidos num dado contexto social, num sentido abstrato – no caso do desenvolvimento regional, atores e grupos governamentais e privados, instituições formais e informais. No tocante à noção de “arranjos territoriais”, inferimos que este termo diz respeito às relações normativas entre tais atores e entre grupos de atores.

⁴⁵ Dentre os trabalhos citados por Rodríguez-Pose, destacam-se: i) RODRIK, D.; SUBRAMANIAN, F.; TREBBI, F. Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development, In: Journal of Economic Growth, vol. 9, p. 131–165, 2004. ii) RODRIK, D. Getting Institutions Right. CESifo DICE Report Number 2/2004. Munich: Ifo Institute for Economic Research, 2004. iii) ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S. H. De facto political power and institutional persistence, American Economic Review, vol. 96, p. 325–330, 2006. iv) ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In: AGHION, P.; DURLAUF, S. N. (Eds) Handbook of Economic Growth. Amsterdam: North Holland, 2005, p. 385–472. v) VIJAYARAGHAVAN, M.; WARD, W. A. Institutions and Economic Growth: Empirical Evidence from a Cross-National Analysis. In: Working Paper Number 001302. Center for International Trade, Clemson University, Clemson, SC., 2001. vi) PUTNAM, R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993. vii) FUKUYAMA, F. Social Capital and the Civil Society. IMF Working Paper Number 74. Washington: International Monetary Fund (IMF), 2000. viii) NORTH, D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. New York: Cambridge University Press, 1990. ix) NORTH, D. Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005. x) AMIN, A. An institutionalist perspective on regional development. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 23, p. 365–378, 1999.

desprezadas ou consideradas como substitutas no caso da ausência, incompletude ou inadequação de instituições formais, aponta Rodríguez-Pose (2013, p. 1038). Contudo, as instituições informais, como a cultura, a religião ou a identidade, desempenham um papel preponderante no desenvolvimento das atividades econômicas, adverte o autor.

Porém, aceitar que as instituições formais e informais são essenciais para o sucesso das estratégias de desenvolvimento é fácil; difícil é implementar medidas concretas para o aprimoramento da capacidade institucional, argumenta Rodríguez-Pose (Ibid., p. 1039 *et seq.*). Em outras palavras, é mais fácil atribuir o sucesso ou a falha nas estratégias de desenvolvimento regional à ausência ou ineficiência das instituições do que fazer algo a esse respeito. Isso porque ponderar as instituições, especialmente aquelas informais, é praticamente impossível. Uma miríade de complexas relações que variam no tempo e no espaço repousam na base das instituições informais, tornando-as constructos intangíveis, que não podem ser simplesmente replicados em outros lugares e contextos históricos. Além disso, tais instituições possuem diferentes resistências às transformações ambicionadas pelas intervenções das políticas públicas.

Ainda assim, Rodríguez-Pose (2013, p. 1041) e Tomaney (2014, p. 133) ressaltam a importância de se buscar intervir politicamente a fim de alcançar um “*mix*” de instituições formais e informais que apresente densidade numérica significativa e que seja capaz de auxiliar qualitativamente no processo de desenvolvimento.

Os apontamentos feitos por Rodríguez-Pose (2013) e por Tomaney (2014) são fundamentais para a compreensão do desenvolvimento em si e de seu processo, notadamente devido ao reconhecimento da existência de singularidades espaço-temporais, que, a nosso ver, envolvem aspectos de ordem natural e social. Tais singularidades estão na base da caracterização de cada sociedade e nas variações nas relações entre Estado-Sociedade verificadas no atual sistema-mundo.

Reconhecemos os desafios elencados pelos autores na consecução de investigações que buscam examinar o papel das instituições no processo de desenvolvimento. Em parte, objetivamos contribuir com essa agenda de pesquisa, enfocando não o papel do Estado enquanto agente apartado da sociedade, mas compreendendo sua ação no bojo dos conflitos sociais, que inclusive o perpassam. Assim, embora o Estado seja considerado como uma instituição formal que em grande medida constrói-destrói-reconstrói e fortalece ou enfraquece certas instituições informais, sua relevância no sistema-mundo é incomensurável.

Recorremos aos apontamentos de Tomaney (2014, p. 131) acerca da importância das instituições formais, que em parte estão sob o controle do Estado. Para o autor, tais

instituições são cruciais no processo de desenvolvimento regional devido ao seu papel basilar na interpretação e mediação de contextos econômicos mais amplos e pelo seu papel principal na elaboração e coordenação de incentivos para os investimentos empresariais. Tais instituições afetam não somente a dinâmica de crescimento econômico como também o padrão de distribuição das riquezas na sociedade, (Ibid., p. 135). Segundo North (2005, p. 80⁴⁶ apud TOMANEY, 2014, p. 135), as instituições abarcam a diversidade de conhecimentos e crenças que são necessárias para resolver os problemas econômicos, mas a estrutura do processo de tomada de decisão determina quais desses conhecimentos e crenças importam, havendo limites para as escolhas decorrentes da combinação de crenças, instituições e estruturas herdadas do passado.

Embora diversos autores reconheçam o Estado como instância preponderante no âmbito das instituições formais, posição a qual compartilhamos, há um relativo esmaecimento nas análises sobre a sua importância nas últimas décadas.

Segundo Tânia Bacelar de Araújo (2007b, p. 17), a partir dos anos 1970 “(...) consolidaram-se na escala global duas hegemonias: do ponto de vista da dinâmica da economia, a hegemonia do rentismo; do ponto de vista ideológico, a hegemonia do neoliberalismo. Uma combina com a outra.” Nesse contexto, o Brasil teria optado por uma inserção passiva nos mercados mundializados, comandados pela financeirização da riqueza e por profundas reformas na ação do Estado. Assim, houve um esgarçamento do Estado e das políticas nacionais. Em contrapartida, houve a supervalorização das políticas locais, que, apartadas de um projeto nacional e de políticas de desenvolvimento regional e fundamentadas num projeto de modernização conservadora das elites nacionais, possuem um caráter excludente, seletivo e apropriado apenas para as frações mais modernas no país.

Wilson Cano (2007, p. 25) adverte que as ideias do desenvolvimento local não contam com as prerrogativas necessárias à formulação e implementação de uma política de desenvolvimento, que são os instrumentos básicos da política econômica – o comando sobre a taxa de juros, de câmbio, do crédito e da fiscalidade. Dessa forma, o autor argumenta que em termos locais o governo e a sociedade civil podem e devem atuar dentro de suas competências e possibilidades, para resolver os diversos problemas de âmbito local, mas não substituir o Estado na formação de políticas de desenvolvimento que transcendam esse espaço restrito e que tenham nexos com os objetivos nacionais (Ibid., p. 26).

⁴⁶ NORTH, D. Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Em meio a esses embates sobre a (ir)relevância do Estado e da escala nacional no que concerne ao desenvolvimento sócio-econômico-espacial, Carlos Brandão (2007, p. 29) chama a atenção para as recentes ações orientadas, em parte ou no todo, por concepções teóricas que acolhem “(...) vulgaridades analíticas e simplismos ideológicos, que afirmam que as escalas intermediárias entre o local e o global estão perdendo sentido. Sobretudo, assumem que pensar a escala nacional e as questões estruturais é ser retrógrado.”

Nesse panorama, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose e John Tomaney (2017, p. 54) argumentam que as forças da globalização são penetrantes, mas altamente variadas em seu desdobramento, alcance e impacto. Os fluxos internacionais de finanças, investimentos, bens, serviços e pessoas continuarão a ser mediados de forma institucional, política e ideológica, ainda mais no atual contexto, no qual as fronteiras estão sendo reconstruídas. As tendências globais na desigualdade social e espacial exigem respostas urgentes, mas o debate internacional sobre a desigualdade até agora deu pouca atenção à sua geografia, que tende a aparecer como pano de fundo e não como elemento. Dessa forma, os autores defendem maior investigação no papel mutuamente constitutivo dos processos macropolíticos e macroeconômicos e dos padrões de desenvolvimento local e regional.

Nas palavras de Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2017, p. 52, tradução nossa),

As instituições são importantes porque facilitam a negociação e o diálogo, mobilizam as partes interessadas e as integram nos processos de desenvolvimento, reforçam a continuidade das políticas e fortalecem a "voz" dos territórios (Pike et al., 2016⁴⁷). As diferenças na performance das instituições desempenham um papel central na explicação dos padrões de crescimento local e regional (Storper, Kemeny, Makarem e Osman, 2014⁴⁸). O desenvolvimento é dificultado por "gargalos institucionais", como a falta de mobilização das partes interessadas, falta de continuidade e coerência na implementação de políticas, instabilidade institucional, falta de visão comum e estratégica e lacunas de capacidade em quadros de governança multinível, o que impede uma mudança das políticas focadas em subsídios para políticas voltadas para a mobilização de recursos próprios das regiões (OCDE, 2012⁴⁹). As instituições afetam a resiliência dos territórios e a sua capacidade de adaptação frente às mudanças econômicas (Pike et al., 2010⁵⁰; North, 2005⁵¹).

⁴⁷ PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. *Local and regional development* (2nd ed.). London: Routledge, 2016.

⁴⁸ STORPER, M.; KEMENY, T.; MAKAREM, N.; OSMAN, T. *The rise and fall of urban economies lessons from San Francisco and Los Angeles*. Stanford: Stanford University Press, 2014.

⁴⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Promoting growth in all regions*. Paris: OECD, 2012.

⁵⁰ PIKE, A.; DAWLEY, S.; TOMANEY, J. Resilience, adaptation and adaptability. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 3, p. 59–70, 2010.

⁵¹ NORTH, D. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Em termos de política, é fácil tirar conclusões enganosas da "mudança institucional" nos estudos de desenvolvimento local e regional. Prescrições como a sugestão de que os prefeitos fortes produzem melhores resultados sociais e econômicos no âmbito urbano (Barber, 2013⁵²) captam a atenção dos decisores políticos, mas são fracamente fundamentados em evidências. As lições mais importantes são o reconhecimento de que os mercados estão inseridos em estruturas institucionais e culturais em todas as escalas espaciais, e atores e instituições fazem a mediação de como as políticas são formuladas, desenvolvidas e reproduzidas em redes geograficamente extensas e relacionais (Peck & Theodore, 2015⁵³). As instituições que funcionam bem permitem o florescimento humano em cidades e regiões, mas também podem facilitar formas de desenvolvimento regressivas e improdutivas. As instituições são a arena para a produção de valores sociais, econômicos, culturais e políticos e são objeto de disputa política, bem como de consenso. Uma área-chave para futuras pesquisas e ações diz respeito ao papel das instituições políticas devido ao seu papel fundamental e formativo na criação de quadros e condições para a inovação e transformação local e regional.⁵⁴

Para Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2017, p. 48), o foco apenas nas características endógenas dos lugares como determinantes do crescimento local negligencia outros fatores exógenos criticamente importantes e co-constitutivos que dão forma ao desenvolvimento local e regional, incluindo a reestruturação das divisões internacionais do trabalho, as economias políticas nacionais e as mudanças macroeconômicas. De forma semelhante, Brandão (2007, p. 30) ressalta a existência de elementos decisivos ao desenvolvimento que são exógenos à localidade. Há hierarquias e poderes que atuam em diferentes dimensões sociais e escalas

⁵² BARBER, B. *If mayors ruled the world*. New Haven and London: Yale University Press, 2013.

⁵³ PECK, J.; THEODORE, N. *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

⁵⁴ No original: "Institutions matter because they facilitate negotiation and dialogue, mobilize stakeholders and integrate them into the development processes, enhance policy continuity and strengthen territories' 'voice' (Pike et al., 2016). Differences in the performance of institutions play a central role in explaining patterns of local and regional growth (Storper, Kemeny, Makarem, & Osman, 2014). Development is hindered by 'institutional bottlenecks' such as poor mobilization of stakeholders, lack of continuity and coherence in the policy implementation, institutional instability, lack of a common and strategic vision, and capacity gaps in multilevel governance frameworks, which preclude a shift in the focus of policies away from subsidies towards policies aimed at mobilizing regions' own resources and assets (OECD, 2012). Institutions affect the resilience of territories and their adaptability in the face of economic change (Pike et al., 2010; North, 2005).

In policy terms, it is easy to draw misleading conclusions from the 'institutional turn' in local and regional development studies. Prescriptions such as the suggestion that strong mayors produce better urban social and economic outcomes (Barber, 2013) capture the attention of policymakers but are poorly founded in evidence. The more important lessons lie in the recognition that markets are embedded in institutional and cultural frameworks at all spatial scales, and actors and institutions mediate how policies are formulated, developed and rendered mobile within geographically extensive and relational networks (Peck & Theodore, 2015). Well-functioning institutions enable human flourishing in cities and regions, but they can also facilitate regressive and unproductive forms of development. Institutions are the arena for the production of social, economic, cultural and political values and are the subject of political contention as well as consensus. A key area for future research and action concerns the role of political institutions because of their fundamental and formative role in creating the frameworks and conditions for local and regional innovation and transformation."

espaciais. A crença cega na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem controle sobre o seu destino e procura promover uma governança virtuosa, menospreza a existência de conflitos de classe, de oligopólios, de diferentes hegemonias etc. (Ibid., p. 38).

Nesse contexto, “o local pode tudo” e, diante da crescente “sensibilidade do capital às variações do lugar”, bastaria mostrar-se diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade (BRANDÃO, 2007, p. 39).

Por conseguinte, Brandão (2007) argumenta que parte da produção intelectual que defende o paradigma localista exagera na capacidade endógena de determinado território para engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico e na capacidade de replicar as características exitosas de outros lugares, acabando por subestimar os enormes limites existentes à regulação local. Ao Estado caberia apenas prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, (des)regular a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo pertinentes, atuar sobre falhas do mercado e articular parcerias com o setor privado (Ibid., p. 46).

Os estudos localistas, segundo Brandão (2007, p. 48), avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento e de aprendizagem enraizadas num território singular, criando listas *ad hoc* dos ativos, capacitações, normas, rotinas e hábitos específicos encontrados nesses lugares. Assim, os requisitos e a capacidade para a superação do subdesenvolvimento seriam concernentes à escala local, dependendo apenas da vontade de autonomia e de autocontrole de decisões cruciais (Ibid., p. 50). Todavia, o autor desconstrói essa visão ao longo de sua obra, advogando que os determinantes do desenvolvimento não se restringem à escala local, mas relacionam-se com os fundamentos e mecanismos do modo de produção e das relações socioculturais, que atuam em múltiplas escalas e produzem grande diversidade socioespacial, visão corroborada por Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), também ao longo de sua obra.

Note-se que muitas vezes os problemas econômicos em determinados lugares são considerados como o resultado de uma inadequação de tais áreas e de seus habitantes ao processo de desenvolvimento. Essa interpretação, recorrente no tocante às análises sobre o desenvolvimento regional, tem sido reforçada no âmbito das pesquisas e políticas pautadas no paradigma local. Contudo, conforme aponta Doreen Massey (1981, p. 53), devemos contestar essa interpretação e buscar as verdadeiras raízes das desigualdades.

Na acepção de Massey (1978, p. 57), as desigualdades espaciais não resultam de uma simples deficiência. Elas são, ao invés disso, o resultado de mudanças nas relações entre as condições de produção para o benefício privado e a superfície espacial. Ainda assim, muitas vezes o problema regional tem sido explicado em termos das características totalmente interna a estas áreas, pela suposta falta de habilidades dos trabalhadores, pela inadequada ação dos planejadores, por propensões psicológicas e por características sociológicas de seus habitantes – como a falta de empreendedorismo e deficiências na atmosfera de crescimento. Dessa forma, problemas regionais são compreendidos não como problemas experimentados por regiões, mas problemas pelos quais, de certa forma, as regiões são culpadas. Todavia, Massey (1978, p. 57, 2005, p. 11-113) assinala que isso são efeitos e não causas, sendo que estas estão relacionadas ao desenvolvimento desigual e combinado concernente ao modo de produção capitalista e à divisão espacial do trabalho. Posteriormente voltaremos a esses debates sobre o desenvolvimento desigual e combinado e sobre a divisão espacial, territorial e regional do trabalho no que concerne às desigualdades e ao desenvolvimento regional.

Retomemos a discussão sobre “se”, “quais” e “como” as instituições afetam o desenvolvimento, especialmente na escala regional. Embora seja um tema instigante e mereça maior atenção na agenda de pesquisa a respeito da questão regional brasileira, cabe esclarecer que a breve abordagem feita neste tópico teve como objetivo caracterizar o contexto no qual consideramos a atuação do Estado, que analisaremos de forma mais detalhada a seguir.

A nosso ver o Estado é uma instituição formal que interage com outras instituições e com o processo de desenvolvimento, sendo influenciado e recebendo influências em múltiplas e mútuas relações, conforme delineado por Rodríguez-Pose (2013). Destarte, embora nos atenhamos à atuação do Estado para analisar a dinâmica das desigualdades regionais no Brasil, suas transformações e permanências, não desprezamos a importância de outros elementos e instituições que influenciam as desigualdades regionais.

2.1.1. O Estado frente às desigualdades regionais

Para Joan Subirats (2006), os problemas a serem resolvidos pelo poder público, bem como as soluções propostas, não são objetivos, ao contrário, são construídos socialmente. Além disso, da mesma maneira que há muitas definições possíveis para um problema, há diversas soluções para um mesmo problema, que podem variar ao longo do tempo. Todavia, nem todos os problemas são considerados como temas ou questões por parte do poder público, sendo suscetíveis de fazer parte de sua agenda. Muitas vezes, há disputas em torno da

própria definição do problema a fim de que este possa ser considerado como um tema ou questão de relevância pública.

Segundo John Wells Kingdon (2006a, p. 222) a agenda pública corresponde à “[...] lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Para Kingdon (2006b), os problemas recebem atenção das autoridades governamentais conforme com os meios pelos quais eles tomam conhecimento das situações e de acordo a definição dos problemas.

No tocante à questão regional, Jeroen Klink (2013) assinala que o período que antecede os anos 1930 caracterizava-se pela força das regiões, uma vez que as elites possuíam capacidade de moldar as relações federativas e a descentralização política e administrativa beneficiava as elites regionais. Ademais, na ausência de uma estratégia de desenvolvimento nacional, o Governo Federal não interferia nas questões locais. A partir dos anos 1950 esse quadro teria se alterado, pois, tanto nos governos populistas como nos governos autoritários, o regime nacional-desenvolvimentista teria consolidado um papel central para o Governo Federal, associado à estratégia de desenvolvimento via industrialização e articulação de uma economia espacial nacionalmente integrada. Por conseguinte, a organização territorial do Estado pautou-se na atuação de agências tecnocratas e setoriais, havendo a subordinação da questão regional à lógica dos planos de desenvolvimento nacionais. Houve, portanto, o envolvimento intenso do Governo Federal na articulação das regiões periféricas em torno da criação de uma economia nacional integrada com complementaridades macrorregionais.

Destarte, conforme apontamos anteriormente (SILVA, 2014), as principais instituições governamentais que interferiram na problemática regional no Brasil ao longo da segunda metade do século XX faziam parte do Poder Executivo do Governo Federal, notadamente o órgão responsável pelo planejamento na escala nacional – como a Secretaria de Planejamento, que atuou entre 1974 e 1989 e teve importante papel na subordinação das políticas setoriais e regionais aos planos econômicos nacionais, sob sua responsabilidade –, e, secundariamente, as Agências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul, Codevasf e Dnocs) e os Bancos Regionais de Desenvolvimento (BNB e Basa)⁵⁵.

Segundo Klink (2013), embora o discurso do Governo Federal ressaltasse o caráter imparcial da burocracia weberiana instalada no nacional-desenvolvimentismo, a escala

⁵⁵ Cf. “Esquema 3 - Alterações nas instituições ligadas ao planejamento regional brasileiro, de 1981 a 2009”, exibido na página 20 da Dissertação de Mestrado intitulada “O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores”, disponível para download no link: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-13012015-190859/pt-br.php>.

nacional se transformou numa arena que moldou e foi moldada por agentes sociais com interesses específicos na produção do espaço urbano e regional. Assim, retomando os apontamentos de Tânia Bacelar de Araújo⁵⁶ e Carlos Bernardo Vainer⁵⁷, Klink assinala que as elites regionais no período pós-1930, de caráter agrário-exportador, teriam passado a negociar e articular as condições de sua reinserção no espaço nacional de forma subordinada às novas elites urbano-industriais, defendendo interesses particulares em nome do interesse comum da região. Novas formas de articular a escala nacional também teriam emergido, especialmente aquelas associadas à instalação de grandes projetos nas áreas periféricas realizados no regime militar (1964-1985), consolidando uma arena setorial que teria mobilizado a alta burocracia federal e segmentos do capital nacional e estrangeiro em torno do financiamento de investimentos de grande porte, ressalta o autor a partir da contribuição de Eli Diniz⁵⁸.

Após a descentralização político-administrativa efetuada pela Constituição Federal de 1988 e no contexto de reescalonamento competitivo do Estado e neoliberalização dos espaços entre os anos 1985 e 2000, a capacidade do Governo Federal em atuar sobre as desigualdades regionais teria se fragilizado, ao passo que os governos estaduais e municipais teriam se inserido como instituições relevantes na dinâmica das desigualdades regionais devido à “Guerra Fiscal” desencadeada entre os entes federados com o intuito de atrair investimentos para seus territórios. Ademais, a complexificação da arena política também resultaria da presença de novos agentes do setor privado, que surgiram no bojo do processo de privatização de setores estratégicos da economia nacional, e de movimentos sociais e ambientais da sociedade civil organizada que consideram a escala nacional como uma arena estratégica para contestar projetos políticos específicos (KLINK, 2013).

Klink (2013, p. 20) destaca que os movimentos pendulares entre descentralização e centralização política e administrativa no arcabouço do Estado e o seu processo de reescalonamento deve ser analisado sob o prisma de que os agentes sociais (des)constroem as escalas em função de seus projetos políticos. Como aponta o autor (Ibid., p. 22),

⁵⁶ ARAÚJO, T. B. de. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

⁵⁷ VAINER, C. B. Regionalismos contemporâneos. In: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (eds.). A Federação em perspectiva. Ensaio Seleccionados. São Paulo: Fundap, 1995, p. 449-472.

⁵⁸ DINIZ, E. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 1990: as câmaras setoriais como fórum de negociação? In: Dados. vol. 37, 1994, p. 277-313.

Brown e Purcell (2004, p. 67)⁵⁹, por exemplo, argumentaram que não há nada inerente à escala, que é “produzida socialmente, ao invés de algo ontológico”. Na mesma linha, Johnson (2008)⁶⁰ arrazouou que as escalas são construídas por agentes sociais, no âmbito de estratégias (materiais e imateriais) para alcançar determinados interesses e agendas políticas. Nesse sentido, as escalas representam arenas que, ao mesmo tempo, influenciam e são influenciadas pelas relações sociais. Portanto, no final dos anos 1980, tal interpretação mais ampla e dinâmica acerca da natureza das escalas gerou um debate mais complexo sobre as relações imbricadas entre globalização, reestruturação econômica, reescalonamento e transformação da atuação territorial do Estado (Swyngedouw, 1997⁶¹; Jessop, 1993⁶²).

Em nosso entendimento, o reescalonamento do Estado diz respeito às alterações nas escalas espaciais adotadas ou priorizadas na ação do Estado, decorrentes das influências de paradigmas hegemônicos vigentes em cada momento histórico, responsáveis por determinada apreensão da natureza das escalas espaciais e sua relevância política, econômica e social.

Neil Brenner (2004, p. 4-6) assinala que a noção de reescalonamento do Estado intenciona caracterizar as transformações na forma do Estado Nacional sob o capitalismo contemporâneo, sem implicar em sua erosão, enfraquecimento ou desaparecimento. Assim, o autor assinala três tendências gerais que têm influenciado as transformações recentes na territorialidade do Estado: i) integração econômica global, uma vez que as economias nacionais estão se tornando cada vez mais permeáveis aos fluxos supranacionais, continentais e globais de investimentos produtivos e financeiros, de mercadorias e da força de trabalho; ii) ressurgência do urbano e do regional, face ao protagonismo das teorias das economias de aglomeração e de proximidade e das teorias do desenvolvimento local, que criticam os modelos centrados no Estado que encapsularia a atividade econômica em unidades territoriais autossuficientes e de escala nacional; iii) a consolidação de instituições supranacionais, basilares na institucionalização da ideologia neoliberal⁶³ e no desenvolvimento de novos

⁵⁹ BROWN, J. C.; PURCELL, M. There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amazon. In: *Geoforum*, vol. 36, 2004, p. 607-624.

⁶⁰ JOHNSON, C. Euro-politics of scale: competing visions of the region in Eastern Germany. In: *Geojournal*, vol. 72, 2008, p. 75-89.

⁶¹ SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “Glocalization” and the politics of scale. In: COX, K. (Ed.). *Spaces of Globalization*. New York: Guilford, 1997, p. 137-166.

⁶² JESSOP, B. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post fordist political economy. In: *Studies in Political Economy*, vol. 40, 1993, p. 7-40.

⁶³ Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore (2010, p. 184) destacam o caráter polissêmico do termo “neoliberalismo” e, conseqüentemente, as divergências nas interpretações sobre sua história, sua geografia, suas crises tendenciais e sua trajetória atual. Segundo os autores, tal fato tem gerado diagnósticos radicalmente dissonantes sobre a conjuntura geoeconômica atual e sobre as alternativas possíveis para redefinir a ordem global baseada no mercado. Brenner, Peck e Theodore preferem utilizar o termo “neoliberalização”, chamando atenção para o caráter processual do fenômeno, além de qualificá-lo como “variegado”, a fim de ressaltar o desenvolvimento desigual da neoliberalização entre lugares, territórios e escalas. Os autores assinalam a

arranjos de governança multinível, a exemplo das relações diretas entre o local e o global, prescindindo do nível nacional.

Para Brenner (2004, p. 7) essas transformações político-econômicas recentes indicam que os modelos explicativos pautados numa visão de Estado nacionalmente focalizado e puramente territorialista tornaram-se uma base inadequada para entender as rápidas mudanças institucionais e geográficas do capitalismo contemporâneo. Segundo o autor, a reestruturação global contemporânea reconfigurou radicalmente a organização escalar dos processos de territorialização sob o capitalismo, relativizando a primazia da escala nacional e, ao mesmo tempo, reforçando o papel das escalas subnacional e supranacional nesses processos. A globalização atual representa uma nova onda de desterritorialização e reterritorialização, na qual as interdependências socioeconômicas globais estão sendo significativamente ampliadas em conjunção com o estabelecimento, ou reestruturação, de formas relativamente fixas de organização socioespacial capitalista em diversas escalas geográficas subglobais. Haveria, portanto, uma relativização das escalas geográficas (Ibid., p. 44-45).

Tendo em vista o panorama brasileiro, Klink (2013, p. 21) aponta que o reescalonamento do Estado na atualidade está intimamente relacionado à fase do capitalismo globalizado, no qual arranjos socioinstitucionais customizados e descentralizados, com participação ativa de agentes locais, tem o objetivo de criar economias urbanas e regionais competitivas, numa visão baseada no paradigma do desenvolvimento local. O imperativo seria analisar profundamente a relação entre o Estado, as escalas e a produção do espaço, tendo em vista que na questão regional brasileira, escalas têm relações imbricadas, articuladas por agentes com interesses específicos.

Aproximando esse debate sobre o reescalonamento do Estado à diversidade de acepções acerca da questão regional – abordado no capítulo anterior –, ressaltamos a importância de estabelecermos uma abordagem que seja o mais próxima possível da realidade, ainda que tenhamos limitações na nossa capacidade de leitura do mundo e limitações metodológicas e operacionais no âmbito das investigações.

Desde o surgimento das primeiras propostas de regionalização do espaço geográfico brasileiro vários critérios de regionalização foram utilizados, ora com menor número de aspectos e foco em fenômenos específicos, ora pautada num conjunto maior de aspectos e ambicionando a compreensão do todo. Diversos paradigmas influenciaram a definição e a utilização da categoria “região” e das técnicas de regionalização ao longo do tempo. Tais

possibilidade de que os processos de neoliberalização sejam simultaneamente padronizados, interconectados, localmente específicos, controversos e instáveis.

paradigmas foram se sucedendo, mas não simplesmente substituindo-se, já que muitas vezes houve coexistência e até mesmo ressignificação de paradigmas em face de novos contextos.

Assim, conforme já ressaltado em trabalho anterior (SILVA, 2014), a questão regional no início do século XXI encontra-se sob o domínio de um novo conjunto hegemônico de paradigmas políticos, administrativos, econômicos e sociais e uma arena política mais complexa em relação aos períodos anteriores. Logo, cabe identificar quais são as instituições relevantes no âmbito da questão regional na atualidade, marcada por um intrincado processo de retomada, de ressignificação e de inovação no planejamento regional brasileiro, vigente ao menos entre 2003 e 2014, decorrente de alterações no cenário político nacional e da emergência da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*.

Mas, como seria possível identificar as ações com potencial de transformar a configuração regional brasileira, e, conseqüentemente, as instituições responsáveis por tais ações, sem conhecer a essência de nossa problemática regional e de sua abordagem política? Portanto, o ponto de partida foi abordar a origem da problemática regional e da questão regional brasileira e, nesse contexto, elucidar o que se entende por “região” e “regionalização”, destacando os seus atributos essenciais e, portanto, os elementos capazes de modificá-los, genericamente nomeados de “determinantes das desigualdades regionais”.

Antes de seguirmos adiante, cabe retomar, de forma sucinta, o conteúdo de tais expressões: a “**questão regional**” refere-se ao reconhecimento político acerca das desigualdades no tocante ao nível de desenvolvimento econômico e social entre as regiões que compõem um dado território nacional, culminando em políticas públicas que visam alterar o seu *status quo*; a categoria “**região**” refere-se ao fenômeno da diferenciação de áreas, pautada em leituras que se restringem à atuação de fenômenos de caráter natural (climatobotânicos e geomorfológicos, por exemplo), até leituras que consideram apenas os fenômenos de caráter social (políticos, sociais e econômicos), passando por leituras que mesclam tais ordens de fenômenos; por fim, a “**regionalização**”, ou seja, o ato de delimitar recortes regionais, é o resultado da leitura de tais diferenciações de áreas, pautada no arcabouço teórico-metodológico adotado por cada pesquisador.

A nosso ver, as principais características das desigualdades regionais reconhecidas atualmente são o seu caráter multidimensional e transescalar. Assim, as políticas públicas voltadas à sua mitigação ou superação devem ter uma abordagem multissetorial, transversal e transescalar, privilegiando a cooperação governamental vertical e horizontal, propiciando a atuação de atores privados e da sociedade civil organizada no processo de planejamento e pautando-se em ferramentas efetivas de coordenação dos atores envolvidos (SILVA, 2014).

Note-se que o cenário atual se caracteriza por políticas públicas fragmentadas, desarticuladas, conflituosas, concorrentes, com baixa institucionalização e geralmente descontinuadas. Não bastasse as políticas regionais se incluírem nesta nefasta caracterização, elas ainda apresentam demasiada influência da abordagem macrorregional, do predomínio de grandes projetos de investimentos associados à infraestrutura econômica, e, de instrumentos de atuação defasados, como os incentivos fiscais, que são insuficientes à promoção do desenvolvimento regional e redução das desigualdades e disparidades regionais (SILVA, 2014). Dessa forma, Brandão (2007, 2013a) aponta a necessidade de retomar a capacidade de planejamento do Estado e reformular o pacto federativo brasileiro, em direção a uma estrutura institucional pautada em práticas mais cooperativas e capazes de concretizar políticas territoriais eficazes, condizentes com um projeto nacional de desenvolvimento de longo prazo.

Segundo a acepção de Antônio Carlos Filgueira Galvão (2013, p. 60), “políticas de desenvolvimento regional” são aquelas voltadas a reduzir as iniquidades de níveis e ritmos de desenvolvimento econômico do conjunto das regiões de um país, e, por extensão, de qualidade de vida das respectivas populações, favorecendo as regiões de menor dotação de recursos. Tradicionalmente, tais políticas envolvem dois instrumentos principais: investimentos em infraestrutura, em logística e acessibilidade; e, apoio a empreendimentos, arranjos e sistemas produtivos, especialmente aqueles mais favoráveis à inovação (Ibid., p. 61). Haveria, também, “políticas regionais”, numa acepção mais holística, abrangendo também as dimensões social, ambiental etc.

Os desníveis de desenvolvimento entre as regiões resultaram muitas vezes de opções deliberadas de política que privilegiaram determinadas localidades como preferenciais para receber investimentos produtivos externos e até mesmo defenderam a concentração de atividades em alguns poucos lugares como forma de evitar a dispersão de esforços e favorecer o aproveitamento de economias de aglomeração. As dotações desiguais de fatores de produção, as condições contrastantes de infraestrutura, as disponibilidades variadas de recursos humanos e toda uma gama de instituições de suporte (bancos, institutos de pesquisa, posturas governamentais e diversas outras instituições que tendem a fazer a diferença) cobram seu preço na trilha histórica de desenvolvimento de cada região. Esses problemas existem porque, em grande medida, nos conformamos com algumas escolhas estreitas, que atentaram mais para objetivos de curto prazo que para a construção de raízes sólidas de desenvolvimento no médio e longo prazo (GALVÃO, 2013, p. 62).

Portanto, identificar as instituições responsáveis ou potencialmente responsáveis por mudanças no panorama regional recente não é tarefa fácil, já que ações de diferentes naturezas e escalas atuam neste processo, oriundas de diversos atores, dentre os quais as instituições, em sentido amplo. A fim de viabilizar esta tarefa, o exame do espectro de

instituições será restrito aos órgãos do Poder Público Executivo Federal, já que historicamente esta arena tem sido o *locus* privilegiado de discussões e tomada de decisões acerca da questão regional brasileira, abarcando uma gama de atores políticos, econômicos e sociais que atuam sobre as desigualdades regionais.

Conforme ressalta Marta Arretche (2015a, p. 7), as políticas públicas são importantes na dinâmica das desigualdades, inclusive no tocante à dimensão territorial. Por exemplo, no tocante às desigualdades relacionadas à participação política, à educação, à renda, à habitação, à saúde, ao gênero e à raça, aquelas que tiveram declínio foram objeto de políticas públicas cujo desenho visou deliberadamente produzir esse resultado e que ganharam grande centralidade na agenda do Governo Federal. Portanto, as políticas são imprescindíveis para realizar mudanças substantivas na ordem social e econômica, sendo que a redução nos padrões de desigualdade requer políticas que pretendam produzir este resultado, sendo implementadas por um longo período, assinala a autora.

Ademais, é imprescindível notar que a noção de “**produção do espaço**” associa-se aos processos de diferenciação de áreas, formação de regiões e emergência de desigualdades regionais. Conforme assinalamos em trabalho anterior (SILVA, 2014, p. 418), a noção de “produção do espaço” refere-se às

(...) transformações espaciais e à (re)configuração do espaço decorrentes das atividades humanas. Assim, a produção do espaço geográfico é um produto social carregado de conflitos, contradições e desigualdades. Apesar de haver uma miríade de sujeitos e atores que atuam de forma diferenciada nesse processo, o Estado é comumente considerado como o principal ator, uma vez que dispõe da prerrogativa de regular e mediar a atuação dos demais atores, criando constrangimentos ou facilidades, uma vez que dispõe de maior capacidade institucional para coordenar e articular a ação do conjunto de atores presentes nas arenas políticas.

A partir do organograma da Administração Pública Federal em 2009⁶⁴, que exhibe as últimas alterações administrativas no período de interesse desta pesquisa, são indicados na *Figura 6* as instituições governamentais mais relevantes para a questão regional, segundo a importância relativa conferida às suas políticas, programas e ações (considerando, inclusive o montante de recursos financeiros), sua autonomia política para desenhar e implementar políticas (ponderando os embates na arena política governamental) e sua capacidade de produzir o espaço geográfico e alterar a configuração regional.

⁶⁴ Cf. Anexo 1.

Figura 6 - Instituições governamentais mais relevantes para a questão regional – Brasil, 2003-2014

Embora a *Figura 6* apresente três grupos de instituições segundo o poder político e econômico, numa classificação bastante genérica, é importante ressaltar que cada uma destas instituições teve importância relativa diferenciada mesmo dentro de seu respectivo grupo, ainda que sua posição no arcabouço da Administração Pública Federal reflita a proeminência das políticas sob sua responsabilidade.

Conforme indicam Antônio Carlos Filgueira Galvão (2013) e Wilson Cano (informação verbal)⁶⁵, não é possível fazer política de desenvolvimento regional desatrelada da política econômica nacional. Disso resulta a importância de instituições como a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsáveis, respectivamente, pela coordenação e gestão governamental, pelas diretrizes de política

⁶⁵ Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Entrevista concedida à autora em 06/11/13.

econômica e pelo planejamento e orçamento do Governo Federal, dentre outras atribuições. Estas três instituições são, portanto, responsáveis pela elaboração, formulação e implementação das principais diretrizes estratégicas das políticas públicas no âmbito federal, subordinando a atuação dos demais órgãos e respectivas políticas setoriais. Contudo, conforme demonstrado anteriormente (SILVA, 2014), há autarquias e empresas públicas/estatais que se sobrepõem aos órgãos aos quais estão vinculadas, como o caso da Petrobrás, apontado na *Figura 6*, galgando posição de destaque na estrutura da Administração Pública Federal e no processo de produção do espaço.

2.2. Projeto nacional, políticas de ordenamento territorial, políticas regionais e políticas setoriais

Segundo indicamos anteriormente (SILVA, 2014, p. 37), embora possuam importantes pontos de contato, planejamento regional e ordenamento territorial diferem entre si.

O **planejamento regional** tem como fundamentos a promoção do desenvolvimento socioeconômico que se apresenta espacialmente na escala regional e a superação das desigualdades inter e intrarregionais. Assim,

lembrando que as políticas de cunho regional são intersetoriais, multiescalares e intergovernamentais, não cabe aos planos regionais apenas subsidiar as demais políticas públicas. Eles devem também observar o conteúdo de outras políticas formuladas e implementadas pelos diversos atores políticos em suas várias escalas de atuação. Em outras palavras, deve haver um diálogo entre os planos a nível nacional, regional e local, entre os diversos atores políticos envolvidos e entre as políticas setoriais, intersetoriais e transversais.

Assim, o tratamento multiescalar da questão regional não deve restringir-se à diversidade na extensão dos recortes espaciais, mas observar a convergência e complementaridade multiescalar no âmbito das próprias políticas, abrangendo especialmente as políticas locais, mesorregionais, macrorregionais e setoriais desenhadas pelos diversos órgãos e autarquias dos governos Federal, estaduais e municipais, levando em conta distintas estratégias para a promoção do desenvolvimento regional. No entanto, dentre as políticas explícitas de desenvolvimento regional fomentadas, verifica-se a primazia das políticas locais voltadas à criação e dinamização de APLs, nas três instâncias governamentais e em múltiplos recortes regionais (SILVA, 2014, p. 413-414)⁶⁶.

⁶⁶ No tocante às políticas locais, uma iniciativa interessante do MI recém-lançada, denominada *Rotas da Integração Nacional*, considera em seu desenho algumas críticas relativas à estratégia de desenvolvimento local. Ainda assim, resta observar se o MI desenhará e fomentará outras estratégias que contemplem as demais facetas do desenvolvimento regional, além de apoiar estratégias e políticas desenhadas, implementadas e executadas por outras instituições.

Há diferentes conceituações de **ordenamento territorial**, cada qual contendo explícita ou implicitamente a ideia de regular ou organizar o uso, a ocupação e a transformação do território a fim de otimizar o seu aproveitamento, assinala Aldomar A. Rückert (2005, p. 35).

O ordenamento territorial, segundo Antônio Carlos Robert Moraes (2005b, p. 45), refere-se à uma visão macro do espaço geográfico, enfocando grandes conjuntos espaciais, como biomas, macrorregiões e redes de cidades, além de espaços de interesse estratégico ou usos especiais, como zonas de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas e instalações militares. “(...) Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia etc.) (...)”. Portanto, o ordenamento territorial buscaria avaliar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço geográfico, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos, sejam eles demográficos ou de produtos. A partir de um diagnóstico geográfico do território, sopesando tendências e aferindo demandas e potencialidades, o ordenamento territorial elucidaria o cenário no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, visando atingir os objetivos estratégicos do governo.

Nesse contexto, se destacam as seguintes questões: “O que ordenar?”, “Para que ordenar?” e “Como ordenar?” (RÜCKERT, 2005, p. 36).

Para Bertha Becker (2005, p. 72), uma política nacional de ordenamento territorial incide sobre os usos múltiplos do território e seus recursos, tendo como principais propósitos: i) o desenvolvimento socioeconômico e equilibrado das regiões; ii) a melhoria da qualidade de vida; iii) a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; iv) a utilização racional do território. Ademais, cabe a tal política ponderar as alternativas de usos possíveis e aceitáveis, presumindo a definição de um modelo territorial vindouro, ou seja, um cenário desejável que se pretende atingir no país por meio do ordenamento.

Dentre os temas essenciais a serem inseridos em uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil, Rückert (2005, p. 36) advoga a favor da redistribuição da população e das atividades econômicas ao longo do território, da formulação de diretrizes para o planejamento setorial a fim de integrá-los no âmbito de um projeto nacional, e da formulação de diretrizes para o planejamento urbano e o zoneamento do território segundo problemáticas específicas, a exemplo de áreas litorâneas e metropolitanas.

Não obstante a escala de concepção de uma política nacional de ordenamento territorial seja nacional, suas ações se realizam em múltiplas escalas (BECKER, 2005, p. 77),

daí sua relação com as políticas regionais. Logo, deduzimos que o ordenamento territorial é mais abrangente que o planejamento regional, sendo este parcialmente abarcado naquele.

Pode-se considerar que nem toda política relativa ao ordenamento territorial está voltada essencialmente para o desenvolvimento regional, sob a ótica da superação das desigualdades regionais, assim como nem toda política relacionada ao planejamento regional tem como fundamento o ordenamento do território. Assim sendo, embora o ordenamento territorial e o planejamento regional sejam complementares, apresentando algumas sinergias e objetivos em comum, há significativas diferenças entre as duas modalidades de planejamento, que não chegam a ser divergentes ou contraditórias. (SILVA, 2014, p. 40)

Por um lado, o ordenamento territorial deve assegurar o crescimento econômico e a competitividade, administrar conflitos no uso e na apropriação do território e também cuidar da equidade social. Nesse contexto, cabe a ele administrar conflitos entre as regiões e o uso ordenado do território nacional. Por outro lado, o planejamento regional é um dos instrumentos do ordenamento territorial, voltado especificamente às áreas com menor renda e baixo dinamismo econômico, assinala Becker (2005, p. 78).

Portanto, inferimos que as políticas relacionadas ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento regional são intrinsecamente estratégicas e apresentam um caráter supra-setorial e trans-setorial, daí o potencial de ambas em promover a cooperação governamental em torno de suas problemáticas e de coordenar as políticas setoriais.

De forma geral, a estrutura atual da administração pública brasileira busca contemplar os níveis estratégicos, táticos e operacionais das políticas públicas. Para tanto, prevê a existência de políticas intrinsecamente estratégicas devido a seu nível de abrangência espacial e temporal, como a *Política Nacional de Ordenamento Territorial* e a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, ainda que estas também disponham de instrumentos tático-operacionais. Por outro lado, presume a elaboração de políticas com um caráter mais tático e operacional, geralmente voltadas a porções delimitadas do território e possuindo como parâmetros o médio ou curto prazo, como os planos regionais. (SILVA, 2014, p. 405-406)

Embora neste início de século alguns documentos tenham sido elaborados na esfera governamental, como o projeto Brasil 2020⁶⁷, o projeto Brasil 3 Tempos⁶⁸, a Agenda Nacional de Desenvolvimento⁶⁹, os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento⁷⁰ e o

⁶⁷ BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE. *Brasil 2020*. Brasília: SAE, 1998.

⁶⁸ BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. *Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022; Apresentação*. Brasília: NAE, 2004. (Cadernos NAE, 1)

⁶⁹ BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. *Agenda Nacional de Desenvolvimento*. Brasília: CDES, 2004.

⁷⁰ BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. *Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento*. Brasília: CDES, 2006.

projeto Brasil 2022⁷¹, tais iniciativas correspondem a estudos prospectivos e criação de cenários futuros e não a verdadeiros projetos nacionais. Ademais, o caráter *top-down* que os caracteriza resulta em sérios déficits de participação e pactuação social, características imprescindíveis a um projeto nacional.

Nesse panorama, Wilson Cano (informação verbal) afirma que não existe um **projeto nacional** no caso do Brasil. Tal fato é um agravante ao atual cenário de ineficiência da administração pública, a exemplo da política de desenvolvimento regional, que para ser bem-sucedida carece de um norteamento, tanto por parte da política macroeconômica como de objetivos nacionais fixados num projeto nacional. Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) corrobora os apontamentos de Wilson Cano, ressaltando tanto a ligação entre política regional e projeto nacional, como a importância da soberania do Estado-nacional acerca das decisões que envolvem suas políticas macroeconômicas e seu projeto nacional.

Concordamos com Cano e com Coelho no tocante à importância de um projeto nacional para nortear os objetivos nacionais de longo prazo e para definir as bases para a política de desenvolvimento regional. Do nosso ponto de vista, o projeto nacional também definiria as bases para a política de ordenamento territorial e para as políticas setoriais, cada qual com suas particularidades.

A Figura 7, a seguir, exhibe as políticas públicas presentes ou previstas no arcabouço da administração pública federal e suas inter-relações, além de alguns de nossos apontamentos sobre as bases de um sistema de planejamento nacional.

⁷¹ BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE. *Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios*. Brasília: SAE, 2010.

Figura 7 - Políticas públicas no arcabouço da administração pública brasileira

Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala que a criação de um projeto nacional exigiria quatro esforços: i) considerar o papel do território no desenvolvimento; ii) ponderar as questões estruturais que organizam o território, com especial atenção à rede de cidades e à infraestrutura de comunicação; iii) criar uma tipologia regional por indicadores econômicos e sociais a partir das diferenças ou homogeneidades para aprimorar as políticas regionais; iv) aperfeiçoar a dimensão territorial das políticas públicas, ou seja, adaptar as prioridades das políticas setoriais segundo as condições e o potencial de cada subespaço.

Adicionalmente, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal)⁷² indica como pontos cruciais a serem considerados no tocante ao projeto nacional a governabilidade no âmbito do presidencialismo de coalizão e a governança relacionada à capacidade do Estado em operar as políticas públicas. Nesse aspecto,

(...) um dos obstáculos à elaboração, implementação e execução de políticas estratégicas de longo prazo no Brasil é a própria dinâmica da *politics*, pois o jogo de interesses subjacente e a cultura política de parte significativa de nossos governantes e cidadãos levam à priorização de políticas de curto prazo, pois estas são mais visíveis à população, aumentando as chances de os governantes obterem sucesso nas eleições posteriores, além de conferir dividendos políticos obtidos junto à arena política de acordo com a conjuntura. Por conseguinte, o exame da questão que envolve a carência de um projeto nacional para o país e à luz dos capítulos precedentes, inferimos que, no atual contexto democrático, há no Brasil projetos de Governo mas não um projeto de Estado (SILVA, 2014, p. 410).

Os déficits de articulação entre as escalas nacional, estadual e municipal e os obstáculos à inclusão de um projeto nacional na agenda governamental no período atual resultam da permanência dos “velhos regionalismos” que reproduzem e exercem a dominação política no país, sendo marcados por um eminente caráter clientelístico e estrutural, aponta Carlos Bernardo Vainer (2007, p. 112). O regionalismo e o clientelismo permanecem arraigados na sociedade, fazendo uso de máquinas eleitorais eficazes e se aproveitando dos déficits de democracia e de controles sociais efetivos, adverte o autor. Assim, apropriado pelas elites nacionais, o Estado Nacional contribui de forma contraditória para a fragmentação política, econômica e territorial da nação (Ibid., p. 113).

No entanto, os constrangimentos à existência de um projeto nacional extrapolam as características da Administração Pública brasileira e a dinâmica da arena política que a anima. Conforme adverte Octavio Ianni (1999, p. 105), as várias modalidades de projetos nacionais na América Latina e Caribe nas primeiras décadas do século XX foram orientadas de modo a concretizar e desenvolver a emancipação e a soberania nacionais. No vasto e complicado

⁷² Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Entrevista concedida à autora em 25/11/13.

cenário histórico do século XX, os projetos nacionais foram formulados e postos em prática com muitas negociações, lutas, conflitos, frustrações e realizações. Nas palavras do autor:

(...) Defrontam-se com os interesses e as tradições das oligarquias comprometidas com economias primário-exportadoras, empenhadas em manter o “modelo” agrário-comercial, as estruturas de poder estabelecidas às vezes desde a independência, os monopólios político-econômicos nos quais se incluem as agências governamentais. Também se defrontam com os interesses dos imperialismos europeus – dentre os quais se sobressai o inglês, para a América Latina e o Caribe – e o imperialismo norte-americano. Todos empenhados em manter e desenvolver os fluxos das economias primário exportadoras, sob um discurso político-econômico de estilo liberal (Ibid., p. 106)

Ianni (1999, p. 107) assinala que os projetos nacionais na América Latina e Caribe formulados nas primeiras décadas do século XX se apoiaram em blocos de poder emergentes, combinando setores burgueses, de classes médias, operários, camponeses e intelectuais, formando uma aliança de classes sociais ou de setores de classes, em luta por transformações socioculturais e político-econômicas de viés anti-imperialista e em busca de novas perspectivas e afirmações de soberania, conquistas sociais e democratização.

Contudo, de forma geral, tais projetos nacionais sofreram graves distorções, em grande parte sendo derrotados e destruídos numa contra-revolução mundial liderada por Estados Unidos da América, Europa Ocidental e Japão no contexto da Guerra Fria, argumenta Ianni (1999, p. 108). Assim, houve a transformação das nações latino-americanas no panorama recente em províncias do capitalismo global.

Com o novo surto de globalização que atingiu diversos países na transição do século XX para o século XXI, o Brasil se revelou como um caso de dependência perfeita, uma vez que abandonou plenamente o projeto nacional construído nos anos 1930 por Getúlio Vargas para se transformar num aparelho administrativo das classes dominantes em escala mundial ao adotar as medidas neoliberalizantes propostas pelo Consenso de Washington, com a devida participação dos governantes nacionais (IANNI, 1999 p. 107; 2000, p. 51 *et seq.*).

As elites nacionais têm escasso ou nulo compromisso com a nação, a sociedade, o povo, estando enraizadas no poder político-econômico conferido pelos monopólios, trustes, cartéis, corporações e conglomerados transnacionais. Tais figuras comportam-se como colonizadores, conquistadores e desfrutadores, inclinados a considerar o país, a sociedade e o povo como oportunidade de negócios, de obtenção de lucros e ganhos (IANNI, 2000, p. 56).

De forma semelhante, Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) ressalta que as elites nacionais priorizam os seus projetos particulares, sejam eles empresariais ou político-partidários, sem preocuparem-se com a união em torno de um esforço coletivo para a criação

de um projeto nacional de desenvolvimento. Tânia Bacelar de Araújo (2007a, p. 103) e Carlos Brandão (2007, p.18) advertem que não faz parte das prioridades das elites dominantes e das regiões mais ricas a luta contra as desigualdades.

Neste contexto, em lugar do projeto nacional, capitalista ou socialista, saiu vitorioso o projeto de capitalismo transnacional, administrado do alto e de fora (IANNI, 1999, p. 110).

Sim, a nação se transforma em mera província do capitalismo mundial, sem condições de realizar sua soberania e, simultaneamente, sem que os setores sociais subalternos possam almejar a construção de hegemonias alternativas. Um Estado-Nação em crise, amplamente determinado pelo jogo das forças produtivas predominantes em escala mundial, dispõe de escassas condições – ou até mesmo não dispõe de nenhuma condição – para manifestar ou conquistar soberania (Ibid., p. 110).

Como consequência, Ianni (1999, p. 111) aponta a crescente e generalizada dissociação entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que amplos setores desta são alijados, barrados, esquecidos ou desafiados a situarem-se e moverem-se apenas ou principalmente nos espaços do mercado. O comprometimento do Estado com tudo o que é transnacional, mundial ou propriamente global somado ao privatismo e ao economicismo que predominam quase absolutos não apenas na economia e nas finanças, mas na educação, saúde habitação, transporte, relações de trabalho e previdência, compelem grande parte da sociedade civil a sobreviver, organizar-se e buscar novos meios de influenciar ou conquistar o poder.

O maior desafio do ponto de vista de Ianni (1999, p. 116), seria combater a “globalização pelo alto” organizando e desenvolvendo a “globalização por baixo”, pautada nos interesses de classes e grupos subalternos, na soberania nacional e em hegemonias alternativas ao grande capital transnacional. Na avaliação de Ianni (1999, p. 113), “o Estado - Nação sempre foi e continua a ser uma realidade problemática, atravessada por processos de integração e dissociação, desenvolvimento e distorção, acomodação e fragmentação.” Poucas nações alcançaram razoável integração entre a sociedade civil e o Estado, mas, nem sempre em períodos duradouros. Na maioria dos casos, subsistem tensões, antagonismos e contradições, por vezes profundos, assinala o autor.

Na visão de Carlos Bernardo Vainer (2007, p. 123-124), os princípios ou diretrizes que deveriam fundamentar um projeto nacional de desenvolvimento são: i) um projeto republicano de reforma do Estado, a fim de desmontar os mecanismos clientelistas; ii) um projeto democrático, no qual as políticas que balizam os destinos dos territórios sejam passíveis de debates e embates em múltiplas escalas; iii) um projeto nacional que aposte na cooperação continental e mundial; iv) um projeto territorial transescalar; v) a redistribuição territorial e social de recursos.

Todavia, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) faz uma ressalva: o projeto nacional não corresponde necessariamente a um documento que descreve detalhadamente as ações do Estado, uma vez que isso é feito pelos Planos Plurianuais (PPAs) que buscam racionalizar e organizar a ação governamental numa determinada direção, a curto prazo.

Ainda assim, há necessidade de definir e institucionalizar um Projeto Nacional pautado em diretrizes, objetivos e metas claras, de certa forma genéricas, visto tratar-se de um documento estratégico. Um Projeto Nacional teria a prerrogativa de definir os grandes objetivos nacionais a curto, médio e longo prazos, elencando diretrizes para uma *Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)* e para a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, além de orientar os planos setoriais estratégicos e os planos econômicos nacionais (PPAs), que deveriam manter certa flexibilidade a fim de tratar também as questões conjunturais. Dessa forma, a superação da fragmentação das políticas setoriais, em parte, passa pela definição de um Projeto Nacional (SILVA, 2014, p. 412).

O projeto nacional nortearia a administração pública na formulação e execução das políticas públicas federais, sobretudo as regionais e setoriais, compatibilizando seus objetivos e estratégias, aponta Vitarque Lucas Paes Coelho (2014). Por conseguinte, Sérgio Kelner (informação verbal)⁷³ comenta que a falta de um projeto nacional pauta-se na visão de que o mercado sabe o que é melhor para o país e portanto, ele deveria organizar a economia segundo suas próprias diretrizes e interesses, cabendo ao Estado apenas provisão de infraestruturas, recursos e demais condições necessárias ao desenvolvimento voltado ao fortalecimento do mercado. Segundo Kelner, a grande pergunta que emerge deste posicionamento é: políticas setoriais desvinculadas de uma política nacional são factíveis?

Estamos de acordo com as observações feitas por Coelho e por Kelner. Além do mais, a confirmação de nossa hipótese de pesquisa poderá contribuir com a resposta à pertinente indagação levantada por Kelner, uma vez que as divergências e tensões entre as políticas públicas decorrentes de leituras e proposições díspares e até antagônicas sobre as desigualdades regionais sustentam o atual cenário de fortes desigualdades no âmbito regional que caracterizam o país, conforme defendemos.

Descortinam-se, assim, alguns empecilhos relacionados à *policy* e à *politics* no tocante à construção de um projeto nacional para o Brasil. No atual contexto político e econômico nacional se fazem ainda mais necessárias as negociações e pactos entre diversos atores, logo, a construção de um projeto nacional demandaria um amplo processo de negociação.

No âmbito da *polity* há relevantes fragilidades. O caso do Ministério da Integração Nacional é emblemático. Embora este seja responsável pela elaboração, formulação e

⁷³ Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco. Entrevista concedida à autora em 04/12/13.

coordenação da implementação das políticas nacionais de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional, ele não dispõe dos mecanismos e instrumentos requeridos por ambas políticas, a exemplo do zoneamento ecológico-econômico, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Ademais, o Ministério está no mesmo nível hierárquico das demais instituições as quais deveria coordenar, ao invés de ser um órgão de assessoramento direto da Presidência da República, posicionado acima dos ministérios setoriais na estrutura institucional do Estado brasileiro (BALBIM, CONTEL, 2013, p. 27; SILVA, 2014, p. 386).

Para Clélio Campolina Diniz (informação verbal), no âmbito de nosso período de análise, havia na estrutura do Governo Federal órgãos e quadros administrativos competentes para “pensar o país” e formular verdadeiros planos nacionais e um projeto nacional de longo prazo, porém eles não dispunham de força política para coordenar o planejamento. Como exemplo, destacavam-se a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (SILVA, 2014, p. 413).

Miguel Matteo et al. (2013, p. 54) destaca dentre os obstáculos ao desenvolvimento territorial as deficiências de gestão, a sobreposição de competências entre as instituições públicas, a incompatibilidade entre as ações dos órgãos governamentais, o desperdício de recursos financeiros, a falta de capacitação de parte dos gestores públicos, a falta de estabelecimento de cenários prospectivos de longo prazo, a falta de continuidade das ações propostas.

Constantino Cronemberger Mendes (2013, p. 205) argumenta que se a falha do arcabouço teórico sobre **federalismo** é não considerar o território como elemento central na formulação das políticas públicas, a grande lacuna da abordagem regional é não atentar para o caráter federativo na questão regional. Para o pesquisador, recortar o território em várias dimensões ou escalas regionais não é suficiente, por melhores que sejam os critérios adotados e diagnósticos decorrentes desta delimitação. É preciso incorporar de forma apropriada as esferas federativas, os seus instrumentos e, em particular, as instituições e os agentes públicos responsáveis por ações ou políticas públicas para provisão de bens públicos dentro das regiões delimitadas. Ou seja, é imprescindível estabelecer como, com qual objetivo, por meio de qual ente federado e instrumento uma ação pública pode ou deve ser adotada em determinado recorte espacial, atentando-se para as grandes heterogeneidades entre as unidades federadas no tocante à capacidade administrativa e financeira.

Sobre este último aspecto, Fernando Luiz Abrúcio, Cibele Franzese e Hironobu Sano (2013, p. 134 *et seq.*) argumentam que a origem das heterogeneidades políticas e sociais entre

as diversas regiões do Brasil diz respeito à multiplicidade de formas colonizadoras pelas quais passou o território brasileiro, ainda que submetido a uma mesma metrópole colonial. A literatura sobre o federalismo denomina essa multiplicidade de formas colonizadoras de regionalismos, caracterizados pela existência de costumes diversos, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares. Esses aspectos não deixaram de existir com a instalação da República e da Federação brasileira. Segundo os autores, o repasse do autogoverno aos estados na criação da federação no Brasil, que marcou a descentralização pela oligarquização local e pelo caráter bastante centrífugo do **pacto federativo**, enfraqueceu a interdependência entre os níveis de governo. Assim, a Primeira República estabeleceu um governo nacional fraco na maior parte dos assuntos públicos e municipalidades dependentes e subordinadas aos governos estaduais. Esse modelo acentuou sobremaneira uma tendência já existente na Federação brasileira: a desigualdade socioeconômica no plano macrorregional. Assim, juntamente à enorme dimensão e diversidade física do território, os regionalismos com suas diferenças socioculturais e políticas e as desigualdades socioeconômicas no plano macrorregional constituem as três heterogeneidades que fundamentam o federalismo no Brasil, expõem os autores.

No período recente, soma-se às três heterogeneidades supracitadas a disparidade de capacidade administrativa e financeira entre os municípios brasileiros, acirrada pela centralização política na União ocorrida entre os anos 1930 e 1980, assinalam Abrúcio, Franzese e Sano (2013, p. 137 *et seq.*). A redemocratização promovida pela Constituição Federal de 1988, marcada pela descentralização administrativa, não corrigiu esse problema, pois, conquanto os municípios tenham obtido sua autonomia administrativa, muitos deles não lograram atingir as condições administrativas, financeiras ou políticas para usufruir da nova condição. Ademais, o pacto federativo manteve as tendências fragmentadoras e compartimentadoras no tocante à cooperação inter e intragovernamental, advertem os autores.

Dessa forma, retomando algumas de nossas contribuições precedentes, ressaltamos três características atuais no âmbito da *polity* que influenciam negativamente a eficiência das políticas públicas: a instabilidade institucional – relacionada às constantes alterações nas instituições, seja por meio de mudanças pontuais ou amplas reformas administrativas, culminando na descontinuidade das políticas públicas –, a falta de definição ou imprecisão das competências relativas a cada nível de governo e a falta de cooperação governamental (vertical e horizontal), sendo esses dois últimos associados ao modelo federativo adotado pelo país (SILVA, 2014, p. 321-322).

As constantes alterações na estrutura da Administração Pública prejudicam a objetividade, a legitimidade política, a capacidade operacional e, portanto, os resultados obtidos pelas políticas públicas, assinala Clélio Campolina Diniz (informação verbal). Ademais, segundo o entrevistado, muito dinheiro é despendido, geralmente de forma contraditória, culminando em políticas descoordenadas e incoerentes.

Gilberto Bercovici (2006) assinala que o processo de formulação de políticas públicas é fortemente influenciado pelo desenho institucional. Conforme argumentamos antes (SILVA, 2014, p. 322-323), no caso brasileiro o desenho institucional possui pouca integração e coesão, além de divisões internas que constituem verdadeiros entraves ao processo de políticas públicas, visto que cada órgão possui interesses distintos e forças relativas diferentes a cada momento. Por conseguinte, seja no âmbito vertical ou horizontal, a Administração Pública brasileira carece de coordenação, cooperação e maior clareza na distribuição de competências entre os órgãos e autarquias.

A esse respeito, Gustavo de Paiva Gadelha (2007, p. 323) aponta que o modelo federativo brasileiro apresenta graves problemas no tocante à harmonização da atuação entre os entes federados e conflitos de competência administrativa e legislativa. A falta de cooperação intergovernamental teria culminado na competição entre os entes federados e na priorização de interesses locais e particulares em detrimento da cooperação e do foco em interesses coletivos, assinala o autor.

Na visão de José Antônio Puppim de Oliveira (2006, p. 280-281), o processo de planejamento no país tem sido amplamente prejudicado pela demasiada centralização, falta de cooperação intergovernamental, conflitos entre órgãos do governo e problemas relacionados à distribuição de responsabilidades entre os entes federados. De forma semelhante, Fernando Luiz Abrúcio (2007, p. 83) ressalta o predomínio da segmentação e da fragmentação nas políticas públicas, inclusive em ações que deveriam ser intersetoriais e transversais. Tal fato resultaria numa divisão entre Ministérios e Secretarias propícia ao aumento do poder político de cada área, criando nichos monopolistas de poder ao mesmo e comprometendo a efetividade das políticas públicas em face da falta de coordenação e de cooperação intragovernamental.

Para Clélio Campolina Diniz (informação verbal) os grandes entraves ao planejamento nacional e regional no Brasil correspondem à falta de cooperação horizontal na Administração Pública, devido à ênfase conferida à conjuntura econômica, e à falta de coesão das políticas e da atuação das instituições governamentais em torno de um projeto nacional. Aproximando-se dessa leitura, Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (2013, p. 12) argumentam que o conjunturalismo macroeconômico conspira contra o planejamento pautado numa visão de

longo prazo, contra a consolidação de interesses políticos mais consistentes e, conseqüentemente, contra a legitimação das políticas regionais e urbanas.

José Celso Cardoso Júnior (2015, p. 18) advoga que um sistema de planejamento é a única coisa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que se observa atualmente dentro dos governos, propiciando a cooperação inter e intragovernamental e a articulação entre os dirigentes políticos, a burocracia e a sociedade civil organizada. Longe de ser uma panaceia, o planejamento faz parte da solução dos problemas enfrentados pela sociedade, sendo cada vez mais necessário no mundo contemporâneo, especialmente em ambientes democráticos, altamente complexos e incertos e dinâmicos.

Nesse panorama, retomamos aos apontamentos de Ivo Marcos Theis e Antônio Carlos Filgueira Galvão (2011, p. 2) sobre a importância de as políticas públicas considerarem de forma clara e fundamentada teórica e metodologicamente as noções de espaço geográfico, território e região. Segundo os autores, atualmente as leituras do Poder Público sobre o espaço geográfico “(...) estão eivadas de dificuldades conceituais, de interpretações parciais, do uso inapropriado de conceitos, de descuidos para com a natureza das relações entre espaço e tempo na determinação do alcance das iniciativas.” Isso demonstra que o espaço geográfico é considerado como algo acessório ou complementar dos problemas substanciais que cada política pública pretende tratar. O resultado tem sido o uso indiscriminado das categorias espaço geográfico, território e região, como se fossem sinônimos.

Nos capítulos seguintes, buscaremos elucidar este e outros aspectos relativos à maneira como as políticas federais têm abordado a questão regional brasileira.

PARTE 2 – A QUESTÃO REGIONAL SOB O OLHAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apresentaremos uma apreciação crítica sobre os seguintes setores da administração pública brasileira: i) educação; ii) ciência, tecnologia e inovação; iii) indústria; iv) cidades; v) logística e transportes; e vi) turismo. Ademais, analisaremos a política regional, que possui um caráter transversal, idealmente norteador das políticas setoriais. As políticas foram selecionadas por apresentarem abrangência nacional, caráter estratégico⁷⁴, vigência de médio ou longo prazo, serem voltadas a todo o respectivo setor⁷⁵ e exibirem uma leitura das desigualdades/disparidades regionais e proposições específicas à sua mitigação.

Embora o processo de políticas públicas apresente diversas fases (agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação), focaremos as fases de elaboração e formulação e, quando pertinente, também a implementação e execução de alguns de seus programas. Optamos por concentrar nossa atenção nas fases de elaboração e formulação por considerarmos um caminho metodológico pertinente ao exame da epistemologia da Geografia no âmbito das políticas públicas, nossa principal motivação nesta pesquisa. Conforme assinalam Miguel Matteo et al. (2013, p. 54), “(...) o conhecimento e a análise das políticas, planos e projetos permitem entender o modelo de planejamento vigente, as articulações nos diversos níveis de governo e o atual processo de ocupação do espaço.”

No entanto, segundo Ester Limonad (informação verbal)⁷⁶, cada setor governamental opera segundo lógicas e interesses diferentes, além de contar com um conjunto de atores também distinto, cada qual com maior ou menor participação de representantes da sociedade

⁷⁴ Conforme argumentamos na “Introdução” desta pesquisa, idealmente as políticas públicas são classificadas em estratégicas, táticas e operacionais. Contudo, na prática não é isso o que ocorre. Dessa forma, buscamos agrupar as políticas em três grandes conjuntos, a fim de dar maior coerência às comparações: políticas estratégicas, políticas táticas e políticas tático-operacionais. Levamos em consideração o perfil de cada política, e não necessariamente a sua autodefinição. Por exemplo: o *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)* autodefine-se como um plano estratégico (em relação aos planos mesorregionais) e tático-operacional (em relação à *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* e ao *Plano Amazônia Sustentável (PAS)*). Optamos por classificá-lo como um plano tático, por encontrar-se entre uma política geral e outras mais específicas, ou seja, por ter um papel de mediação entre escalas político-administrativas diferentes e visões mais ou menos profundas sobre determinados fenômenos e suas implicações espaciais.

⁷⁵ Alguns setores são fortemente segmentados e não possuem políticas que o abarquem como um todo, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o qual dispõe de políticas relacionadas ao agronegócio que abrangem culturas agrícolas específicas (planos de safra anuais), e do Ministério das Minas e Energia, que se fundamenta em políticas elaboradas segundo cada fonte energética, por vezes estritamente localizadas no território nacional. Outros setores possuem políticas mais abrangentes, como aquelas que serão objeto de nossa análise, ainda que também utilizem ações fortemente segmentadas para atingir objetivos específicos. Julgamos que seria impertinente tomar as políticas setoriais de caráter segmentado como representativas de seu setor, motivo pelo qual selecionamos políticas públicas com um perfil mais abrangente.

⁷⁶ Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF), em reunião de pesquisa com a autora em 09/11/2017.

civil organizada (movimentos sociais, entidades empresariais, sindicatos, associações etc.). A esse respeito, se sobressai a grande disparidade de poder decisório entre os diversos atores que participam do processo de planejamento, havendo o majoritário atendimento dos interesses do segmento empresarial. Conforme relata Limonad, muitas vezes a presença de outros representantes da sociedade civil organizada serve apenas para legitimar as decisões de um dado fórum de planejamento participativo, mas o cerne da política pública em questão já havia sido previamente estabelecido em outras arenas informais de negociação e barganha, acessível apenas aos atores hegemônicos que atuam no setor.

Contudo, ainda que cada setor governamental tenha suas próprias lógicas espaciais, seus interesses particulares e seus atores específicos, há um “fio de Ariadne” que conecta as coisas, a partir do qual é possível examinar o conjunto das políticas públicas, assinala Limonad. Assim, embora comumente se classifique as políticas públicas em três grandes grupos – i) infraestrutura, abrangendo os transportes, as comunicações e o abastecimento; ii) produção, abarcando a indústria, a agropecuária e o extrativismo; iii) serviços, incluindo educação, saúde etc. – há certa conexão entre elas, que pode ser apreendida, dentre outros caminhos analíticos, pela análise comparativa das lógicas espaciais que regem as políticas públicas, tendo como pano de fundo a análise da essência do Estado brasileiro e de seus mecanismos de funcionamento, argumenta a entrevistada.

No tocante ao setor de educação, a proposta de elaborar e implementar um plano nacional de educação para coordenar e fiscalizar a política educacional de médio e longo prazos remonta à década de 1930, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação em 1931 e à divulgação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” em 1932, formulado por educadores e intelectuais brasileiros. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado a obrigação de se estabelecer um plano nacional de educação, apenas 13 anos depois da Carta Magna – ou após 69 anos do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” –, foi instituído o *Plano Nacional de Educação 2001-2010*, que corresponde ao primeiro plano nacional de educação instituído na forma de lei no país, com caráter estratégico e de médio prazo (BRASIL, [10 jan.] 2001; DE OLHO NOS PLANOS, 2017).

No âmbito estratégico das políticas educacionais formuladas pelo Governo Federal brasileiro, além do *Plano Nacional de Educação 2001-2010*, serão analisados o *Plano de Desenvolvimento da Educação 2008-2011* e o *Plano Nacional de Educação 2014-2024*. No âmbito tático serão analisados os *Planos Nacionais de Pós-Graduação de 2005-2010 e 2011-2020*. No âmbito tático-operacional serão analisados os seguintes programas: i) *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)*, instituído

em 2007; ii) *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*, instituído em 2011; e, iii) *Programa Mais Médicos*, instituído em 2013.

No caso do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação não há políticas nacionais instituídas por lei ou decreto com abrangência nacional, de caráter estratégico, voltadas a todo o setor e com vigência de médio e longo prazos. Em seu lugar, há os seguintes documentos: 1ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia, realizada em 1985: *Debate Nacional – Ciência e Tecnologia numa sociedade democrática – Relatório Geral* (MCT, 1987); 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, realizada em 2001: *Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação* (BRASIL/MCT/ABC, 2001); 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, realizada em 2005: *3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações* (BRASIL/MCT/CGEE, 2006); e 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI), realizada em 2010: *Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a).

Focaremos nossa análise nos documentos concernentes a 2ª, 3ª e 4ª CNCTI, correlacionadas ao nosso período de investigação. Note-se que tais documentos são considerados como a própria política nacional de CT&I de caráter estratégico, fundamentando, posteriormente, as políticas de caráter tático, como o *Plano de Ação 2007-2010* (BRASIL/MCT, 2006) e a *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015* (BRASIL/MCT, 2010), num âmbito mais geral, e o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal* (BRASIL/CGEE, 2013) e o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro* (BRASIL/CGEE, 2014), num âmbito mais específico, que também serão analisadas adiante.

Dessa forma, embora anunciem estratégias no horizonte de longo prazo, os documentos listados acima que cumprem o papel de políticas setoriais estratégicas são na verdade políticas de governo, que por sua baixa institucionalização legislativa e normativa estão mais sujeitas a sofrer discontinuidades, sobretudo, devido a mudanças conjunturais, conforme abordaremos nos capítulos seguintes.

No caso das Políticas Industriais, há três documentos de caráter estratégico que fundamentarão nossa análise: a *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)* (BRASIL/MDIC, 2003), a *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)* (BRASIL/MDIC, [2008]) e o *Plano Brasil Maior* (BRASIL/MDIC, [2011b]). De maneira complementar, examinaremos: i) o *Mapa da Indústria 2007-2015* (CNI, 2005), elaborado pela

Confederação Nacional da Indústria para nortear as ações da *PITCE*; ii) a atuação do BNDES no que diz respeito a linha de financiamento “Desenvolvimento Regional e Territorial”.

No nível tático não identificamos nenhuma política voltada essencialmente à questão regional brasileira. Não obstante, no nível tático-operacional analisaremos o *Programa de Regionalização*, publicado pelo MDIC no âmbito da *PDP*.

As políticas urbanas têm se organizado, desde a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003, em políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de mobilidade urbana e de saneamento básico, sendo estas três últimas signatárias daquela.

Assim, serão analisadas, no nível estratégico, a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, a *Política Nacional de Habitação (PNH)* e a *Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)*, todas publicadas em 2004 pelo MCidades. Embora a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabeleça as diretrizes nacionais para o saneamento básico, ela não tem o caráter de política estratégica, conforme assinala o próprio MCidades (BRASIL/MCIDADES, 2014, p. 108). Ainda assim, alguns de seus aspectos serão mencionados ao longo de nossa análise.

No nível tático, serão examinados o *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*, publicado em 2009, e o *Plano Nacional de Saneamento (PlanSab)*, publicado em 2014, ambos pelo MCidades. No que concerne à área de mobilidade urbana, embora haja o *Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PlanMob)*, este corresponde a um caderno de referência para a elaboração dos planos de mobilidade por parte dos municípios, já que caberia a estes elaborar os planos tático-operacionais segundo as diretrizes apontadas pela *PNMU*.

No nível tático-operacional, os programas têm sido elaborados, implementados e executados na escala municipal, ou na escala regional, especialmente quando vinculados a algum consórcio público ou região metropolitana. Considerando o tamanho deste universo de análise, optamos por não incluir nenhum programa no escopo desta investigação, uma vez que isso demandaria tempo e recursos que não dispomos. Todavia, essa lacuna não prejudicará a consecução de nossos objetivos, pautados numa abordagem mais panorâmica.

No que concerne às políticas de logística e transportes, analisaremos o *Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)*, publicado em 2007 no intuito de retomar o planejamento governamental para o setor, já que a lei que abordava os princípios do Sistema Nacional de Viação já estava obsoleta (Lei nº 5.917 de 1973) e os planos nacionais de transportes mais significativos remontavam aos anos 1980 (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 3, 366).

Nos níveis tático e tático-operacional, o setor de transportes não dispõe de políticas com abordagem regional significativa, uma vez que ambos se fundamentam na consecução de

projetos específicos em cada modal de transportes, como a construção de ferrovias, as concessões de rodovias, a ampliação de portos e a privatização de aeroportos, destacando-se o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, lançado em 2008, e o *Programa de Investimentos em Logística (PIL)*, lançado em 2012, ambos ainda vigentes.

No setor de turismo, será analisada no nível estratégico a *Política Nacional de Turismo*, instituída em 2008. No nível tático serão examinadas três versões do *Plano Nacional de Turismo (PNT)*, publicadas pelo MTur em 2003, 2007 e 2013, além do documento *Turismo no Brasil*, publicado em 2010. No nível tático-operacional será analisado o *Programa de Regionalização do Turismo*, lançado em 2004 e reestruturado em 2013.

As políticas de desenvolvimento regional, embora sejam de natureza transversal, apresentam caráter setorial no âmbito da Administração Pública brasileira. Em parte, isso decorre do fato de tais políticas serem atribuídas a um órgão setorial, o Ministério da Integração Nacional, e não a um órgão que tenha atribuições voltadas à coordenação de políticas públicas, a exemplo das secretarias ligadas diretamente à Presidência da República. Portanto, por estarem alocadas num órgão que está no mesmo patamar daquelas as quais deveria coordenar, as políticas de desenvolvimento regional brasileiras perdem o seu caráter transversal e norteador das demais políticas públicas, conforme discutiremos adiante.

Além da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (BRASIL/MI, 2003; BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007])⁷⁷, relativa ao nível estratégico e a todo o território nacional, serão analisados: o *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira (PAS)* (BRASIL/MI/MMA, 2003, 2008), o *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)* (BRASIL/MI/SUDAM, 2012), o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI (PDNE)* (BRASIL/MI/ADENE, 2006), o *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE* (BRASIL/SUDENE, 2011), o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA* (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005) e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO)* (BRASIL/MI/SDR, 2007). Estes planos elaborados pelas Superintendências são considerados estratégicos ou táticos no

⁷⁷ A PNDR tem uma periodização própria: embora ela tenha sido instituída por decreto presidencial em 2007, ela foi formulada em 2003 e, deste momento em diante, foi sendo implementada pelo MI. No entanto, a bibliografia pertinente e alguns gestores públicos pontuam a existência de uma primeira fase da PNDR ou “PNDR I”, que abarca o período de 2008 a 2011, sobretudo devido ao fato de que os seus principais programas e ações foram inseridos no Plano Plurianual de 2008-2011. Havia, nesse contexto, a expectativa de que um projeto de lei fosse enviado ao Congresso Nacional ao final deste período, a fim de elevar o seu *status* normativo, inaugurando a chamada “PNDR II”. Porém, a maioria dos programas e ações concernentes à PNDR foram descontinuados com o final do referido PPA (Silva, 2014), sendo que apenas em 2015 foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 375, que ainda se encontra em tramitação.

âmbito macrorregional, pois buscam elencar diretrizes gerais à ação governamental a fim de promover mudanças estruturais nos processos sociais e econômicos vigentes, assinala Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal)⁷⁸.

No nível tático-operacional, examinaremos: o *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver)* (BRASIL/MI/SPR, 2009a), o *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)* (BRASIL/MI/SPR, 2009b) e o *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)* (BRASIL/MI/SPR, 2009c). Outros planos foram elaborados, porém, eles não possuem um caráter tático-operacional, conforme assinala Ferreira Júnior (informação verbal).

No âmbito do *Promeso* foram elaborados: *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí – PDRS do Lago de Tucuruí* (BRASIL/SEIR, [200-]), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Jequitinhonha e Mucuri – Planomeso* (BRASIL/MI/SDR, 2005), *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – PDRS do Xingu* (BRASIL/CASA CIVIL/SEIR, 2010), *Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Xingó* (BRASIL/MI/SDR, 2012a), *Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Seridó* (BRASIL/MI/SDR, 2012b), *Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião da Chapada das Mangabeiras* (BRASIL/MI/SDR, 2012c).

Há também os planos para Regiões-Programa Especiais, criados para mitigar os impactos ambientais, sociais e econômicos de grandes projetos de investimento, já que as compensações ambientais definidas num plano básico ambiental seriam insuficientes, observa Ferreira Júnior (informação verbal). São eles: *Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá-Santarém* (BRASIL/CASA CIVIL/MMA, 2007), *Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó* (BRASIL/CASA CIVIL, 2007), *Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba: investimentos estratégicos* (BRASIL/MI/SDR/SEDRU/CODAP, 2011), *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio Norte* (BRASIL/MI/MTUR, 2012)

Quando pertinente, buscaremos destacar os principais aspectos relativos aos critérios de análise fundamentais a esta investigação no tocante a este conjunto de planos tático-operacionais, sem que seja realizada uma descrição pormenorizada dos mesmos.

Nos capítulos 3 a 5, serão abordadas algumas convergências, divergências e tensões entre as políticas setoriais em exame, indicadas *Figura 8*, uma vez que o panorama geral no quais tais tensões ocorrem será analisado de forma aprofundada na PARTE 3.

⁷⁸ Servidor público no Ministério da Integração Nacional (MI). Entrevista concedida à autora em 19/10/13.

Figura 8 - Políticas, planos e programas sob análise

3. DIAGNÓSTICOS SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

Conforme argumentarmos anteriormente, as desigualdades regionais são multidimensionais, ou seja, elas comportam diferentes aspectos da realidade socioespacial. Dessa forma, cada política pública, mesmo atuando sobre um viés específico, poderia vir a contribuir com os esforços de redução das desigualdades regionais no Brasil. O objetivo deste capítulo, portanto, é examinar as nuances entre os diagnósticos sobre as desigualdades regionais no país apresentadas por diferentes políticas públicas federais, destacando as convergências e divergências de interpretações, além das incipiências e possíveis avanços teóricos e metodológicos nas abordagens sobre a problemática regional.

3.1. Políticas de Desenvolvimento Regional: a multiescalaridade, transversalidade e multidimensionalidade das desigualdades regionais

Embora reconheça que as desigualdades regionais e econômicas se expressam territorialmente e em parte derivam de distorções que se agravaram com o processo de industrialização do país, deflagrado em meados do século XX, a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* (BRASIL/MI, 2003, p. 6; BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p. 12) anuncia que a diferenciação espacial seria um resultado do padrão atual das relações político-econômicas entre as distintas porções do território. No contexto da globalização, a tendência de concentração de meios de produção e de força de trabalho em determinados pontos do território acentua as desigualdades regionais e sociais. Dessa forma, a *PNDR* contrapõe-se às tradicionais visões que fundamentaram as políticas regionais anteriores, as quais concebiam a diferenciação como um mero resultado de interações físico-naturais ou do processo de “formação socioespacial” do país. Segundo o documento:

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A *PNDR* atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos. A essa dinâmica assimétrica dos mercados soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica (Ibid., p. 12).

Em nossa avaliação, essa interpretação tem um potencial explicativo relevante, uma vez que chama atenção para os aspectos de caráter político, econômico e social vigentes – os

quais podem ser alterados pelas políticas públicas. No entanto, é crucial não ignorar as heranças históricas de fenômenos que já cessaram ou sofreram significativas alterações. Isso é especialmente importante haja vista a complexidade e a dinâmica que envolve a problemática das desigualdades regionais no Brasil, que exigem uma visão ampla e ao mesmo tempo profunda para a sua compreensão e para a elaboração de políticas, programas e ações comprometidos com a redução das desigualdades regionais.

Um exemplo marcante no diagnóstico da *PNDR* associado a essa visão acerca do peso dos fenômenos atuais na dinâmica regional diz respeito a globalização. Segundo o documento supracitado, os padrões recentes da dinâmica econômica global tendem a acentuar as desigualdades sociais e regionais inter e intranacionais. Por conseguinte, seria imprescindível para todo e qualquer país criar, implementar e manter políticas que promovam crescimento econômico com desenvolvimento regional. As políticas de desenvolvimento locais, a exemplo dos distritos industriais, dos polos tecnológicos e dos arranjos produtivos locais, seriam o principal caminho para lograr esse objetivo (BRASIL/MI, 2003, p. 9; BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p. 9).

A *PNDR* traz uma observação fundamental ao nosso debate: o seu objeto não é o combate à pobreza, uma vez que este concerne as políticas sociais. Numa perspectiva espaço-temporal, o seu objeto se expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional. Portanto, suas ações se concentram nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles. Dessa forma, a *PNDR* advoga que busca focalizar a causa da desigualdade e da pobreza em sua expressão territorial (BRASIL/MI, 2003, p. 12-13; BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p. 12-13).

O panorama regional brasileiro foi analisado com base na densidade demográfica ao longo do território nacional (ano de 2000) e nas características socioeconômicas da população, a saber: nível de educação (ano 2000), grau de urbanização (ano 2000), rendimento médio domiciliar (ano 2000), taxa geométrica de crescimento do PIB *per capita* (anos 1991/2001), taxa geométrica de crescimento da população (anos 1991/2000). Em traços gerais, o resultado deste exame mostraria um país com grandes contrastes entre o litoral e o interior e entre as porções norte e sul do país.

Num olhar mais acurado, a *PNDR* assinala quatro aspectos: i) em todas as macrorregiões do país haveria coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios, e sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação; ii) a presença de dinâmicas microrregionais demográficas e de

crescimento do PIB indicam um perfil territorial disperso, num contexto de baixo crescimento econômico agregado do país, de taxas decrescentes de expansão natural da população; iii) a persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, destacando-se a distância básica que ainda divide essencialmente o Norte e o Nordeste do Sul e Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas macrorregiões; iv) a distância extrema de níveis de rendimento e outras variáveis apresentadas pela Amazônia e pelo Semiárido nordestino (BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p. 11).

Visto que o documento da *PNDR* não oferece maiores detalhes sobre o diagnóstico das desigualdades regionais em suas várias escalas, cabe analisarmos, sucintamente, os planos regionais de caráter estratégico, listados na abertura da PARTE 2 desta investigação.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA) (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 7) anuncia se caracterizar pela mescla da tradição e da inovação no âmbito do tratamento da questão regional. No tocante à tradição, o *Plano* seria orientado pela perspectiva do reequilíbrio regional, em especial no que diz respeito ao enfrentamento das condições de variabilidade e vulnerabilidade climática. No que se refere à inovação, o *Plano* destaca o avanço na concepção de “região aberta”, ou seja, o fato de que o desenvolvimento do Semiárido⁷⁹ depende de sua articulação com as demais regiões do país e do exterior, considerando a inserção do Brasil na economia-mundo. Outra inovação seria a proposta de regionalização do Semiárido, que pretende ser um elo entre a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)*, abordado em seguida. Nesse caso, caberia ao *PDSA* atuar como um elemento chave na viabilização e concretização da *PNDR* no Nordeste Semiárido. Por fim, outra novidade elencada pelo documento seria a adoção do conceito de “sustentabilidade compartilhada”, ou seja, a noção de que sustentação das atividades humanas no Semiárido não se restringe aos limites desta região, devendo ser considerada como um compromisso de toda a Nação, que, pactuado politicamente, implicaria na manutenção de fluxos líquidos de transferências ao Semiárido, com o objetivo de reduzir a pressão sobre os recursos locais, reconhecidamente frágeis e limitados no tocante aos usos convencionais. Por isso, a convivência com a semiaridez constitui um dos pressupostos básicos do *PDSA*.

Em traços gerais, o *PDSA* destaca como elementos marcantes da região: a existência de clima semiárido – em parte responsável pelas limitações ao processo de desenvolvimento

⁷⁹ Note-se que o *PDSA* foi concebido levando-se em consideração a nova delimitação do Semiárido elaborada pelo Ministério da Integração Nacional. Cf. BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. Relatório Final: Grupo de Trabalho Interministerial para redelimitação do Semi-Árido nordestino e do Polígono das Secas. Brasília: BRASIL/MI, 2005.

regional –; a predominância de atividades agropecuárias de perfil arcaico que culminam em degradação ambiental e, conseqüentemente, na intensificação dos efeitos das secas; a urbanização “incompleta”; a persistência de políticas públicas incipientes ao combate dos efeitos das secas. Não obstante, o documento reconhece a existência de alguns programas recentes do Governo Federal e dos Estados, além de iniciativas da sociedade civil organizada, que buscam contribuir com a superação do atraso socioeconômico regional, a exemplo do *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver)* e do *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)*, analisados adiante.

O *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI (PDNE)* (BRASIL/ADENE, 2006), aponta estrangulamentos, problemas, desafios e oportunidades ao desenvolvimento da macrorregião.

No tocante a estrangulamentos econômicos, o documento assinala a baixa competitividade da economia regional, a reduzida base produtiva da região e a insuficiente agregação de valor das cadeias produtivas regionais. Esses fatores seriam decorrentes: do reduzido crescimento da economia regional e conseqüente perda de capacidade de formação de capital e de geração de emprego e renda; a grande fragilidade da agropecuária, apesar de algumas manchas de modernidade; da desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais; da infraestrutura econômica insuficiente, inadequada e má distribuída; reduzida qualificação da mão de obra; baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região. Haveria também estrangulamentos científicos e tecnológicos relevantes: reduzida capacidade na geração, absorção e difusão de informações e conhecimento científicos e tecnológicos; desarticulação entre o sistema de geração de conhecimentos e o setor produtivo; existência de grande defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos; alta demanda de conhecimentos científicos e tecnológicos para resolver problemas específicos da região, a exemplo da sustentabilidade do semiárido.

Os problemas sociais também se fazem presentes: reduzido acesso ao trabalho produtivo e à renda; insuficiente qualidade da educação e elevadas taxas de analfabetismo e de analfabetismo funcional; índices elevados de morbidade e mortalidade; baixos padrões de saneamento e higiene ambiental; expressivo déficit habitacional; baixa propensão às atividades associativas e à mobilização social. O documento indica alguns problemas sub-regionais específicos do Semiárido, da Zona da Mata, dos Cerrados e da rede urbana da região, com destaque para a questão ambiental.

Os desafios apontados pelo *PDNE* se relacionam com a superação de cada um dos estrangulamentos e problemas supracitados.

No que se refere as oportunidades, o documento assinala: disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros; existência de um potencial mercado consumidor regional; surgimento e a consolidação de segmentos exportadores dinâmicos; expansão e consolidação das atividades do polo de turismo como fonte geradora de renda, emprego e divisas; consolidação do terciário moderno e de polos dinâmicos de serviços; expansão e consolidação da moderna produção agrícola irrigada; existência de significativos polos industriais; surgimento e expansão da produção de grãos e seu beneficiamento nas áreas de fronteira agrícola; existência de Indústria Cultural e de Entretenimento; existência de centros de pesquisa avançada; difusão de serviços sociais básicos; possibilidade de maior inserção da economia regional nos mercados de crédito de carbono; produção de biomassa.

Segundo o *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)* (BRASIL/MI/SUDENE, 2011, p. 5-6), a macrorregião estava vivenciando nos últimos anos um forte incremento no dinamismo de sua base econômica, alavancado por grandes investimentos públicos e privados – como a duplicação da BR 101, a construção da Ferrovia Transnordestina, o Projeto de Revitalização e Integração das Bacias do São Francisco e outras obras do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*; as construções de refinarias, estaleiros, montadoras de automóveis e fábricas de alimentos; a produção agrícola nos perímetros irrigados e nos Cerrados e a produção de biocombustíveis na Zona da Mata; a produção de serviços modernos nas áreas de software, de telecomunicações; os serviços de turismo e de comércio, dentre outros – e também por programas de transferência de renda – a exemplo do *Programa Bolsa Família*. Tais investimentos e transferências teriam impulsionado o consumo de massa na região, sobretudo nas classes de menor poder aquisitivo, influenciando toda a cadeia produtiva regional. Apesar de todos esses avanços o Nordeste ainda careceria de uma base econômica mais sólida, capaz de envolver todo o contingente populacional que reside na região, especialmente no Semiárido.

Na esfera social as desigualdades seriam alarmantes, já que os nove estados da macrorregião estavam no *ranking* dos dez piores IDHs do Brasil. Na dimensão ambiental o panorama não seria menos preocupante, face aos padrões de ocupação tanto em áreas urbanas como em áreas rurais, responsáveis por ampla degradação ambiental.

Portanto, haveria dois Nordestes: um moderno, em rápido crescimento, articulado com as demais regiões do País e mesmo com o exterior, e um outro Nordeste comparável aos países mais pobres do mundo (BRASIL/SUDENE, 2011, p. 6)

Por sua vez, o *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira (PAS)* (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 14) destaca:

Se o problema da desigualdade foi o esteio das iniciativas históricas no campo de desenvolvimento regional, a exploração da diversidade não mobilizou, a contento, os esforços necessários em nossas experiências anteriores.

Com relação às desigualdades prevalece a necessidade de regular as ações nacionais de desenvolvimento a partir de uma perspectiva territorial, que extrapole as tradicionais considerações das desigualdades de renda *per capita* e priorize as regiões de menor nível de desenvolvimento, estagnadas ou com dificuldade de outras ordens.

Em seguida, o *PAS* (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 16) aponta que o seu caráter inovador seria a elaboração de um diagnóstico fundamentado numa perspectiva sub-regional (a partir da interação entre o governo federal e os governos estaduais), no enfoque do desenvolvimento sustentável e no reconhecimento das diversidades regionais.

No tocante às desigualdades regionais, o documento argumenta que o padrão de ocupação da macrorregião foi intensamente alterado ao longo do século XX, em parte, em decorrência das próprias políticas de desenvolvimento regional. Estas estimularam a expansão da fronteira interna, impondo um ritmo de transformação inédito ao promover a abertura de rodovias, os assentamentos de reforma agrária, a expansão da pecuária, da extração madeireira e do garimpo. Consequentemente, houve grandes fluxos migratórios para a região. Cidades cresceram e outras surgiram. A população se multiplicou e novos espaços foram efetivamente incorporados pela sociedade nacional, num processo desarmônico, desequilibrado e insustentável, no qual os indicadores socioeconômicos apontam níveis de qualidade de vida insatisfatórios para a maioria da população. Destarte,

Os modelos de ocupação territorial e as formas de apropriação dos recursos naturais têm sido concentradores da riqueza e socialmente excludentes, ocasionando conflitos pelo acesso à terra, aos recursos minerais, às reservas de madeiras nobres e aos recursos pesqueiros, entre outros. A busca de ganhos patrimoniais rápidos por meio de grilagem de terras públicas, com freqüente violação de direitos humanos é uma característica da expansão da fronteira amazônica. Complexas redes de interesses envolvendo posseiros, madeireiros, grileiros, políticos locais, especuladores e grandes fazendeiros frequentemente se chocam com antigos ocupantes das terras, como populações tradicionais, indígenas ou produtores familiares.

Os grandes impactos ambientais são outra característica do processo recente de ocupação da Amazônia, e sua expressão mais grave é a destruição da cobertura vegetal. (...) (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 19-20).

Por conseguinte, o *PAS* (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 20) defende que a situação atual, de ocupação desordenada com graves distorções socioeconômicas e danos ambientais, só poderia ser alterada com a adoção de um modelo de desenvolvimento efetivamente sustentável, que promovesse a elevação da qualidade de vida da população regional e

assegurasse a preservação de seu patrimônio natural. Seria imprescindível um correto diagnóstico, pautado no respeito à diversidade que caracteriza a região – a multiplicidade dos ecossistemas que compõem seu patrimônio natural, a pluralidade étnica de sua população e a diversificação das formas de ocupação em diferentes porções do território amazônico. Assim, as estratégias para o desenvolvimento sustentável da região deveriam ser elaboradas e aplicadas de acordo com as particularidades ambientais, econômicas, sociais e culturais dos territórios aos quais se destinam, evitando incorrer no erro da generalização e da padronização, responsáveis, em grande medida, pelos fracassos do passado. Algumas questões relativas ao planejamento regional poderiam ser tratadas em grandes agregados, mas outras, especialmente quando exigissem a participação dos atores locais, demandariam recortes específicos em espaços menores.

Note-se que essas observações estão em perfeita consonância com os fundamentos da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, a qual advoga em favor do respeito à diversidade, da multiescalaridade e da sustentabilidade do desenvolvimento.

Após essa abordagem mais geral sobre as desigualdades e o padrão de desenvolvimento da região Amazônica, o PAS se dedica a um exame mais aprofundado do panorama regional, destacando: i) demografia e aspectos sociais: processos migratórios, rede de cidades, indicadores sociais, diversidade social, condição das mulheres na Amazônia; ii) infraestrutura regional: transportes, energia, comunicações; iii) economia regional: setor agropecuário, setor florestal madeireiro, setor florestal não-madeireiro, ecomércio e serviços ambientais, produção aquícola, setor mineral, setor industrial, setor terciário; iv) áreas protegidas da Amazônia. Em todos os itens o Plano traz um breve histórico das principais ações desenvolvidas e suas implicações positivas e negativas nas dimensões econômica, social e ambiental, além de apontar alguns caminhos possíveis para lograr a redução das desigualdades e a promoção do desenvolvimento. Assim, o próprio diagnóstico nos induz a concluir sobre a imprescindibilidade de se elaborar um plano de desenvolvimento regional sob outros paradigmas políticos, econômicos, ambientais, sociais, administrativos etc.

Entretanto, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)⁸⁰ destaca a versão inicial do PAS (BRASIL/MI/MMA, 2003) elaborada no MI com a participação de Bertha Becker, onde a discussão sobre desenvolvimento regional estava focada na elaboração de uma regionalização para a Amazônia. Essa versão do plano teve o patrocínio do *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)*, que se tornou um elo de

⁸⁰ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

entendimento entre o ambientalismo nacional e internacional, responsável por rupturas de paradigmas no tocante a questão ambiental. Mas o *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)* teria aos poucos ganhado espaço e consolidado uma visão que transformou o *PAS* na segunda versão adotada em 2008, na qual as discussões ficaram restritas ao desmatamento. Esta versão foi elaborada no MMA, sendo que a mediação feita entre os atores na versão anterior se perdeu, relata Galvão. Por exemplo, na versão de 2003 ficou definido que a porção ocidental da Amazônia seria preservada intacta. Isso desalojava a ideia de fazer a rodovia Manaus-Porto Velho e impossibilitava o projeto de construir o gasoduto Coari-Porto Velho, cortando a floresta no meio. A ideia era ocupar apenas a área de pressão antrópica já constituída na porção oriental. Tudo isso teria sido descartado na versão do plano de 2008. Segundo o entrevistado, é importante ressaltar que houve intensas disputas políticas envolvendo o MMA, dirigido por Marina Silva, e o MME, dirigido por Dilma Rousseff, pois o *PAS* obstruía os projetos do MME ligados à energia, especialmente a construção das usinas hidrelétricas de Belo Monte e de Santo Antônio e Jirau. O *PAS* era originalmente uma estratégia espacial, orientada pelo desenvolvimento regional. Havia um segundo volume do plano com toda a programação do governo de todos os Ministérios que incidiam na Amazônia. Isso se perdeu. O uso do *PAS* como um instrumento de batalha entre o MMA e o MME resultou em seu desvirtuamento, aponta Galvão.

O *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)* (BRASIL/MI/SUDAM, 2012) anuncia ser “o braço operacional” do *PAS*, responsável pela coordenação de ações e programas de incidência meso e microrregionais (Ibid., p. 33-34). Dessa forma, o documento segue o diagnóstico das desigualdades regionais apresentados pelo *PAS*.

Por sua vez, a partir da metodologia de construção de cenários futuros, o *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO)* (BRASIL/MI, 2007) identifica em seu diagnóstico potencialidades, estrangulamentos, oportunidades e ameaças – internos e externos – ao desenvolvimento da macrorregião.

No tocante às potencialidades, foram destacados: recursos naturais abundantes e grande biodiversidade; grande capacidade empreendedora e inovadora do empresariado regional; existência de uma base produtiva agropecuária moderna e competitiva; mercado interno em expansão; nível de escolaridade maior que a média nacional; posição estratégica no contexto sul-americano (BRASIL/MI, 2007, p. 124-131).

Como estrangulamentos, o *PDCO* destaca: a vulnerabilidade da economia devido à primazia do setor agropecuário e sua dependência ao mercado internacional; a pobreza, a

grande concentração de renda e a deficiência na oferta de serviços públicos; as deficiências na qualificação de mão de obra; a degradação dos ecossistemas; a desarticulação do sistema logístico e os gargalos na infraestrutura econômica; o limitado sentimento de identidade regional; a baixa diversificação produtiva e de adensamento de cadeias produtivas; o aumento da economia informal e de atividades ilegais (tráfico); a desigualdade econômica intrarregional; a desarticulação da rede de cidades (BRASIL/MI, 2007, p. 131-138).

Acerca das oportunidades: redução de barreiras alfandegárias; formação e ampliação do mercado de crédito de carbono; consolidação da Área de Livre Comércio das Américas; expansão mundial da demanda de alimentos; crescimento da demanda de água e de energia renovável; crescimento da demanda mundial e nacional da bioindústria; expansão do turismo mundial; avanço da biotecnologia; integração físico-territorial da América do Sul; implantação de uma política regional eficaz e estruturadora (BRASIL/MI, 2007, p. 139-145).

No que se refere às ameaças: oscilações e declínio do preço das *commodities*; restrições de financiamento e capitalização do agronegócio brasileiro; aumento das barreiras técnicas e não-tarifárias no comércio internacional; concorrência dos países do Mercosul no agronegócio; biopirataria; controle monopolístico das tecnologias; reforma tributária que reduza os espaços de atuação fiscal dos estados; mudanças climáticas globais; ineficiência da gestão ambiental; instabilidade política em países vizinhos; riscos de pragas e epidemias na agropecuária (BRASIL/MI, 2007, p. 145-149).

Depreende-se do exame desse conjunto de planos macrorregionais que as desigualdades espaciais estão relacionadas com os níveis de competitividade econômica, estrutura produtiva, qualificação de mão de obra, capacidade de geração de conhecimentos e tecnologias correlacionadas às especificidades regionais, capacidade de geração de emprego e renda, oferta de infraestrutura econômica e social, relações com os mercados nacional e internacional, sustentabilidade ambiental, configuração da rede urbana e distribuição de renda. Tudo isso se resume no chamado “padrão de ocupação socioeconômica do território”, sobre o qual todos os planos macrorregionais expressam que deve ser modificado para se lograr o crescimento econômico com redução das desigualdades regionais e de bem-estar social.

Não obstante, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) adverte que há uma diferença substancial entre o PAS e o restante dos planos tático-operacionais, a saber PDNE, PRDNE, PRDA, PDCO: o PAS foi elaborado em concertação com diversas instituições governamentais e atores regionais, enquanto os demais foram meros estudos, desprovidos desse processo de negociação.

3.2. Políticas de Educação: foco na exclusão social

A Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, [10 jan.] 2001), aprovou o *Plano Nacional de Educação 2001-2010*, proposto pelo Projeto de Lei nº 4.155, de 1988. Os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam formular os seus planos decenais segundo as diretrizes, objetivos e metas do *PNE*. Ademais, caberia aos planos plurianuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios dar suporte às metas constantes no *PNE* e aos respectivos planos decenais.

O documento exhibe diversas tabelas com dados sobre matrícula, taxa de escolarização, taxa de analfabetismo, taxa de abandono e de reprovação, número de estabelecimentos educacionais, despesas com educação, inclusive por estados e regiões, mas não necessariamente apresenta uma análise regional da situação da educação no Brasil, ainda que pontualmente assinala algumas disparidades regionais. O exemplo mais apurado sobre uma interpretação das desigualdades regionais está relacionado ao ensino superior, conforme exemplificamos no trecho reproduzido abaixo:

(...) registra-se também, no caso da educação superior, uma distribuição de vagas muito desigual por região, o que precisará ser corrigido. Deve-se observar, entretanto, que esta desigualdade resulta da concentração das matrículas em instituições particulares das regiões mais desenvolvidas. O setor público, por outro lado, está mais bem distribuído e cumpre assim uma função importante de diminuição das desigualdades regionais – função esta que deve ser preservada.

Com base nessa constatação, o *PNE 2001-2010* anuncia:

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepuja os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo (BRASIL, [10 jan.] 2001).

Segundo o documento, as Instituições de Ensino Superior (IES), são a base do desenvolvimento científico e tecnológico, razão do dinamismo das sociedades atuais. Por conseguinte, as IES teriam um papel crucial no conjunto dos esforços nacionais para colocar o país à altura das exigências e desafios do século XXI, inclusive no tocante à redução das desigualdades sociais e regionais, perseguida nos marcos de um projeto nacional.

Embora o exemplo supracitado evidencie uma abordagem regional, a nosso ver, a leitura do *PNE 2001-2010* é focada nas desigualdades sociais, sendo secundária a dimensão regional das desigualdades. Alguns exemplos demonstram isso, conforme veremos a seguir.

Por um lado, com base em estatísticas do IBGE, o diagnóstico apresentado pelo *PNE 2001-2010* assinala que não há desproporcionalidade entre os dados relativos ao gênero, porém, no que diz respeito aos dados relativos às diferentes classes sociais e etnias, há um grande descompasso, em prejuízo das classes mais pobres e da população indígena. Segundo o documento: “a educação e seu financiamento não serão tratados neste *PNE* como um problema econômico, mas como uma questão de cidadania”. Por outro lado, em diversas partes do documento há menções sobre a relação entre os déficits na educação e a problemática dos bolsões de pobreza, sobretudo nas grandes cidades e nas áreas rurais, havendo referência à sua concentração regional no Nordeste apenas uma vez, quando o Plano aborda as taxas de analfabetismo nas macrorregiões. Nesse aspecto, o documento sinaliza:

Como face da pobreza, as taxas de analfabetismo acompanham os desequilíbrios regionais brasileiros, tanto no que diz respeito às regiões político-administrativas, como no que se refere ao corte urbano/rural. Assim, é importante o acompanhamento regionalizado das metas, além de estratégias específicas para a população rural (BRASIL, [10 jan.] 2001).

O exame dos dados brutos apresentados em diversas tabelas ao longo do documento revela as desigualdades regionais, mas ela é pouco mencionada textualmente no *Plano*. Por exemplo, a respeito das disparidades no tocante à infraestrutura dos estabelecimentos educacionais, o *PNE 2001-2010* privilegia como critério de comparação os níveis de ensino (educação infantil, fundamental, média e superior, nos termos do *Plano*), com menções pontuais sobre disparidades de infraestrutura dos estabelecimentos educacionais entre as macrorregiões, especialmente entre o Nordeste e Norte e o Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Outro aspecto marcante diz respeito a relação entre educação e desenvolvimento, mencionada ao longo de todo o documento. O *Plano* advoga que a superação de nossa condição de país subdesenvolvido exige melhorias substantivas na educação, em todos os níveis e modalidades e em todo o território nacional, em especial, para superar a segmentação social vigente no país. “A educação deve ser considerada uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza” (BRASIL, [10 jan.] 2001).

Nesse contexto, um elemento digno de nota é a defesa de políticas educacionais coadunadas com políticas que envolvam a saúde, a nutrição, a moradia, o trabalho e o emprego, a renda e os espaços sociais de convivência, cultura e lazer. Segundo o documento, a cooperação e harmonização entre diversas políticas setoriais propiciam o desenvolvimento econômico e social. Como exemplo, o *Plano* sinaliza:

o MEC há de ter uma atuação conjunta com o Ministério do Trabalho, para a qualificação, formação e treinamento de trabalhadores, nos quais devem ser

aplicados, inclusive, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. O mesmo raciocínio vale para a Assistência Social e para a Saúde, no que se refere à educação infantil; para a Assistência Social, no que concerne à erradicação da pobreza; para o Ministério da Justiça em relação a educação de jovens e adultos para presos e egressos, contando com recursos do Fundo Penitenciário - FUNPEN; para o Ministério das Comunicações, no que se refere aos recursos para a universalização que devem ser disponibilizados em condições privilegiadas para as escolas públicas; para os Ministérios da Cultura; Esporte e Turismo; Ciência e Tecnologia e assim por diante. A Educação não é uma preocupação confinada em gueto de um segmento. Envolve todo o governo e deve permear todas as suas ações.

Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. (...) Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios. (...) Portanto, uma diretriz importante é o aprimoramento contínuo do regime de colaboração. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais (BRASIL, [10 jan.] 2001).

O *PNE 2001-2010* foi a primeira política nacional, de caráter estratégico, para todo o setor da educação e com longo prazo de vigência. Não obstante, desde meados da década de 1970 têm sido formulados Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG), articulados com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e com as políticas da área científica e tecnológica. Assim, temos: *I PNPG (1975-1979)*, *II PNPG (1982-1985)*, *III PNPG (1986-1989)*, *IV PNPG (1996)* – não promulgado –, *V PNPG (2005-2010)* e *VI PNPG (2011-2020)*. Destes, apenas o último está em consonância com um plano nacional de educação, o *PNE 2014-2024*, já que eles foram elaborados em conjunto (BRASIL/MEC/CAPES, 2010, p. 13).

Considerando o nosso recorte temporal, abordaremos brevemente os fundamentos do *V* e do *VI PNPG*, no que diz respeito à questão regional brasileira.

Numa leitura bastante corriqueira, o ***Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010*** aponta a distribuição regional desigual dos indicadores da pós-graduação – em termos quantitativos: instituições de ensino superior, número de docentes na pós-graduação, valor dos investimentos efetuados em bolsas pelas agências de fomento; em termos qualitativos: distribuição dos conceitos dos programas de acordo com a avaliação da Capes; dentre outros – segundo os recortes macrorregionais do IBGE, a saber, Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Por conseguinte, o documento ressalta o imperativo de se concretizar ações capazes de corrigir as desigualdades macrorregionais, sob o risco de sua permanência face ao crescimento tendencial da pós-graduação. O Plano também menciona as assimetrias regionais no oferecimento de cursos e vagas nas diversas áreas disciplinares, sendo igualmente incipiente a existência e a priorização de programas de pós-graduação em temas de interesse

regional, a exemplo dos diferentes biomas e ecossistemas complexos da região Amazônica, da Caatinga, do Cerrado e do Pantanal (BRASIL/MEC/CAPES, 2004, p. 46).

Embora o *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020* também destaque a elevada concentração da pós-graduação na região Sudeste, em detrimento, sobretudo, das regiões Norte e Centro-Oeste (BRASIL/MEC/CAPES, 2010, p. 53 *et seq.*), o documento explicita que há grandes desigualdades dentro das macrorregiões, conforme destaca o trecho a seguir:

(...) pode-se falar em assimetrias entre regiões, entre instituições na própria região, nas mesorregiões ou nos estados e entre áreas de conhecimento. Homólogas às desigualdades sócio-econômicas e culturais entranhadas na nação brasileira, as assimetrias regionais constatadas no sistema nacional de pós-graduação vêm sendo combatidas por meio de políticas de incentivos e indução. Um bom exemplo disso é o procedimento dos fundos setoriais, que destina 30% dos seus recursos às políticas científicas e de pós-graduação para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Ibid., p. 145).

Em seguida, o *Plano* questiona dois pontos: i) se as políticas de indução e de incentivo à pós-graduação pautadas nas macrorregiões e nas unidades da federação seriam eficazes para a redução das desigualdades regionais; ii) se a redução das desigualdades deveria ter como alvo a produção de homogeneidade de indicadores da pós-graduação e entre áreas do conhecimento em todas as unidades da federação.

Como resposta o documento aponta que a análise dos diversos indicadores da pós-graduação por unidades da federação ou por macrorregiões indica que já houve significativas melhoras em sua desconcentração regional. Todavia, essa leitura esconde o fato de que há grandes desigualdades dentro das macrorregiões e dos estados, já que as mesorregiões que abrigam as capitais e as regiões metropolitanas concentram grande parte dos avanços na pós-graduação verificados nas últimas décadas (Ibid., p. 146 *et seq.*). Portanto, o *PNPG 2011-2020* defende que as políticas de pós-graduação, especialmente aquelas voltadas à redução das desigualdades regionais, adotem como recorte espacial as mesorregiões brasileiras, uma vez que elas permitem uma maior precisão nos diagnósticos e na orientação de políticas estratégicas de desenvolvimento científico e tecnológico identificadas com as “vocações” de cada mesorregião. A adoção de recortes mesorregionais também possibilitaria a consolidação do processo de interiorização do ensino superior, mormente concretizado pelo *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)*.

Consideramos um passo importante o questionamento sobre o uso acrítico e simplista do recorte macrorregional. Ainda que esta escala seja relevante no panorama brasileiro, outras escalas permitem um refinamento imprescindível para os diagnósticos e para a proposição de ações ao combate das desigualdades regionais. Nesse sentido é que defendemos a multi e a

transescalaridade, já que uma única escala não dá conta de abarcar os fenômenos relevantes ao desenvolvimento regional e suas diversificadas relações, conforme exemplifica, ainda que de forma simplificada, o *PNPG 2011-2020*.

Dando seguimento a nossa análise das políticas educacionais, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, [26 jun.] 2014), aprova o ***Plano Nacional de Educação 2014-2024***. Igualmente ao *PNE 2001-2010*, manteve-se a obrigatoriedade de todos os entes federados considerarem as diretrizes, metas e estratégias do referido *PNE* na formulação de seus planos de educação e seus planos plurianuais, de forma a garantir a sua plena execução.

Embora de forma menos intensa que o seu antecessor, o *PNE 2014-2024* mantém a primazia das desigualdades sociais no âmbito do diagnóstico e das proposições voltadas à educação no país, com menções pontuais sobre as desigualdades regionais. Permanece a visão de que fomentar a qualidade da educação implica enfrentar a desigualdade social existente no país e assegurar a educação como um dos direitos humanos. Um trecho retirado do documento *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação* exemplifica esse fato:

Segundo apurado pelo Censo Demográfico de 2010, 15,65% da população brasileira encontra-se no campo, e a região Nordeste concentra 26,87% desse total, seguida da região Norte, com 26,49%. Quanto aos anos de escolaridade da população de 18 a 24 anos, na população urbana a média é de 9,8 anos de estudo, e na população do campo a média é de 7,7 anos, uma diferença de 2,1 anos. Essa diferença também se evidencia nas diferentes regiões do Brasil, com destaque para a região Norte, em que a diferença de tempo de escolaridade chega a 2,4 anos entre a população urbana e a do campo.

Apesar do aumento expressivo da população negra na sociedade brasileira, outro grande desafio é igualar a média de escolaridade entre negros e não negros. Como mostra o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na população negra entre 18 e 24 anos, 1,1% não tem nenhum nível de escolaridade, 70,7% estão fora da escola e apenas 1,4% tem o ensino superior completo. Na população não negra, essas taxas são de 0,6%, 64,5% e 4,5%, respectivamente. No que se refere à população negra entre 25 e 29 anos, 1,5% não conta com nenhum nível de escolaridade, 84,1% estão fora da escola e apenas 5,7% possuem o ensino superior completo.

Essas desigualdades também se refletem na participação e rendimento no mercado de trabalho. Considerando a desigualdade de gênero, a população negra apresenta as mais elevadas taxas de desocupação e de rendimento, ainda que disponha do mesmo nível de escolaridade. Segundo estudo do IPEA (2012), a taxa de desocupação do homem negro é de 6,7%, e a da mulher negra 12,6%, enquanto a de homem e mulher não negros é de 5,4% e 9,3%, respectivamente.

Esse conjunto de dados revela que é necessário, no que se refere à educação, um esforço concentrado e articulado entre os entes federativos e respectivos sistemas de ensino para a promoção de uma política pública voltada para a igualdade social, de modo a garantir a elevação dos anos de escolarização da população brasileira entre 18 e 29 anos, com atenção especial às populações

do campo, negra e mais pobre, que apresentam maior vulnerabilidade social (BRASIL/MEC, 2014c, p. 33-34).

Embora o texto aborde de forma clara as desigualdades regionais e as desigualdades sociais relacionadas à educação, a conclusão apresentada diz respeito apenas à esfera social, sem menções à questão regional. O mesmo ocorre em outros trechos do documento.

Por outro lado, distinguindo-se da legislação anterior, o *Plano* não se estrutura segundo os níveis de ensino (educação infantil, fundamental, média e superior, nos termos *do PNE 2001-2010*), mas em 20 metas⁸¹, cada qual seguida por diversas estratégias para sua consecução. De forma também distinta, o *Plano* não enfatiza o problema dos déficits de infraestrutura física dos estabelecimentos educacionais e o incremento da qualificação dos profissionais de educação, embora ambos aspectos sejam abordados. Aliás, os dados apresentados nos diagnósticos de ambos documentos nos permitem averiguar melhorias nesses aspectos durante o período que os separa.

3.3. Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação: as vocações regionais

O *Livro Verde*, publicado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em 2001, corresponde ao documento de referência que fundamentou as discussões da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CNCTI), realizada no mesmo ano. A nosso ver, o *Livro Verde* aponta importantes aspectos a serem observados no que se refere às desigualdades socioeconômicas. Acertadamente, o documento assinala que o crescimento econômico e a elevação da capacidade de geração de riquezas constituem o fundamento de qualquer melhoria sustentável da qualidade de vida, mas que por si só o crescimento econômico é insuficiente para promover a correção das distorções sociais históricas e para distribuir os benefícios do desenvolvimento entre regiões e entre grupos sociais (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 85). Dessa forma, CT&I poderiam atuar visando a solução de problemas sociais existentes, facilitar e ampliar o acesso a bens e serviços básicos (habitação, saneamento, educação, saúde e transporte), aprimorar a gestão dos serviços públicos e criar empregos qualificados capazes de propiciar aos trabalhadores uma melhor inserção no mercado de trabalho e, assim, romper com o círculo vicioso da pobreza (Ibid., p. 86).

⁸¹ Cada meta aborda um tema específico: 1. Educação Infantil, 2. Ensino Fundamental, 3. Ensino Médio, 4. Inclusão, 5. Alfabetização Infantil, 6. Educação Integral, 7. Qualidade da Educação Básica/IDEB, 8. Elevação da escolaridade/Diversidade, 9. Alfabetização de jovens e adultos, 10. EJA Integrada, 11. Educação Profissional, 12. Educação Superior, 13. Qualidade da Educação Superior, 14. Pós-Graduação, 15. Profissionais da Educação, 16. Formação, 17. Valorização dos Profissionais do Magistério, 18. Planos de Carreira, 19. Gestão Democrática e 20. Financiamento da Educação.

No que concerne à questão regional brasileira, há algumas menções pontuais e genéricas no *Livro Verde*. Logo na “Introdução”, o documento aponta que a busca por soluções por parte do sistema nacional de inovação deve ser compatível com as necessidades locais e regionais, bem como com o interesse nacional, uma vez que há problemas diversos e situações complexas, impondo a necessidade de se evitar propostas uniformes, isonômicas e detalhistas (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 5). Mas, ao longo da explicitação dos principais avanços realizados até o momento e dos desafios e diretrizes estratégicas para o setor, a questão regional é mencionada de forma bastante incipiente, como se fosse um mero detalhe.

Analisando o curto item dedicado ao tema da redução das desigualdades regionais, presente no Capítulo 1, identifica-se a menção à existência de desigualdades regionais históricas no país e o apontamento de que os recém-criados fundos setoriais de CT&I poderiam atuar no sentido de reduzi-las (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 36). Entretanto, não fica explícito como isso seria concretizado, embora possamos inferir que seja por meio das destinações obrigatórias de 30% da aplicação dos fundos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme legislação em vigor. Na época, havia nove fundos setoriais de CT&I: energia elétrica, informática, infraestrutura, recursos hídricos, transportes, espacial, mineral, petróleo e Verde-Amarelo (interação universidade-empresa). Contudo, ressaltamos que a maioria das respectivas atividades econômicas se encontravam bastante concentradas geograficamente, devido à própria distribuição espacial de alguns recursos naturais – como o petróleo –, em decorrência do processo de ocupação do território nacional – como a infraestrutura – ou em virtude da especialização produtiva de algumas porções do espaço nacional – como a informática. Dessa forma, nos parece que sem a devida consideração das dimensões espacial, territorial e regional do desenvolvimento brasileiro por parte das políticas de CT&I, tais fundos poderiam, ao invés de contribuir com a mitigação das desigualdades regionais no país, mantê-las ou até mesmo acirrá-las.

Mais adiante, no Capítulo 4, dedicado ao tema do desenvolvimento econômico, o documento cita as disparidades nas taxas de inovação verificadas na década de 1990 entre os estados brasileiros, com destaque para a concentração das maiores taxas nos estados das regiões Sudeste e Sul (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 725). Contudo, nenhum diagnóstico mais apurado ou proposição sobre as desigualdades regionais foi feita com base neste fato.

Note-se que o *Livro Verde* apresenta diagnóstico e diretrizes mais detalhadas sobre o setor de CT&I do que o *Livro Branco*, ainda que este corresponda à política setorial em si. Portanto, o fato de a questão regional ter sido insuficientemente abordada no *Livro Verde* é um indicativo relevante sobre a maneira como as políticas dele decorrentes tendem a

considerar o tema. Por exemplo, no Capítulo 1, que aborda as características atuais e desejadas para o sistema de CT&I no Brasil, são diagnosticados como problemas a fragmentação e a baixa coordenação das atividades relacionadas à CT&I, dispersas em diferentes setores governamentais e em grande medida centralizada na esfera federal. Assim, propõe-se a ampliação da participação de agentes públicos e privados em todos os setores governamentais (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 14-15). Contudo, não há nenhuma menção no diagnóstico realizado sobre os empecilhos de ordem administrativa e financeira que influem na capacidade diferencial que as instituições públicas ou privadas possuem para participar dos avanços em CT&I, que, por sua vez, apresentam significativa clivagem regional. Ao longo de todo o documento menciona-se a concentração das atividades de CT&I na região Sudeste como uma mera constatação e não como um fator estruturante do setor, que, se não for adequadamente abordado, tenderá a reforçar a concentração e centralização da CT&I em apenas algumas localidades do território nacional. Em outras palavras: há uma preocupação com a coesão e ampliação do sistema nacional de CT&I no país, mas sem a devida atenção às desigualdades regionais que o caracterizam e que podem ser acirradas caso as tendências históricas do setor se mantivessem no período seguinte.

O *Livro Branco* (BRASIL/MCT, 2002), publicado com base no *Livro Verde* (BRASIL/MCT/ABC, 2001) e nas discussões da 2ª CNCTI, corresponde à política nacional de CT&I formulada no âmbito do Governo Federal brasileiro. No entanto, o texto é bastante sintético e apresenta apenas os objetivos e diretrizes já anunciados no *Livro Verde*, não havendo alterações no diagnóstico apresentado por este documento.

Na sequência, o documento intitulado *3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações* (BRASIL/MCT/CGEE, 2006), foi formulado para substituir o *Livro Branco*. A partir de nossa apreciação crítica, destacamos um diferencial em relação à política anterior: a correlação, ao menos no plano das ideias, da política nacional de CT&I com a *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, lançada um ano antes, a qual passaria a absorver metade dos recursos de financiamento de projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia. Note-se que a bibliografia atinente à política industrial aponta que não houve uma política explícita neste setor ao longo dos anos 1990 e na primeira metade dos anos 2000. Por esse motivo, a correlação entre a política de CT&I e a política industrial é um aspecto relevante na análise de ambas.

Além disso, desde o lançamento do *Livro Branco*, em 2002, houve a instituição de novos marcos reguladores no setor de CT&I: a Lei de Inovação (Lei nº 10.973, de 2 de

dezembro de 2004)⁸², a nova Lei de Informática (Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004)⁸³, a Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005)⁸⁴ e a Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005)⁸⁵. Por conseguinte, justificou-se a elaboração de uma nova política nacional de CT&I face à nova legislação concernente ao setor e a nova política industrial, a qual passou a ter grande influência sobre a atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia ainda que sequer a metade do período de vigência da política nacional de CT&I em vigor tivesse se completado (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 14).

Apesar dos avanços normativos relativos ao setor, no tocante ao diagnóstico apresentado sobre as desigualdades regionais no Brasil, a política de CT&I lançada em 2006 trata de forma indiferenciada as desigualdades regionais e as desigualdades sociais, conforme demonstra o trecho a seguir, que descreve um de seus quatro eixos estratégicos:

Contribuir para a difusão e a melhoria do ensino de ciências, universalizar o acesso aos bens gerados pela ciência e pela tecnologia e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade local e regional de difundir o progresso técnico, ampliando a competitividade econômica e melhorando a qualidade de vida da população das áreas mais carentes do país (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 43).

Reconhecemos que as desigualdades regionais e sociais são indissociáveis, sobretudo no panorama brasileiro, no qual ambas se reforçam mutuamente, sendo quase impossível – e inútil – definir com clareza onde termina uma e começa a outra. Ainda assim, acreditamos que

⁸² Expressa “(...) o esforço no sentido de criar condições para o fortalecimento do sistema nacional de inovação, através de três grandes vertentes: 1) constituição de ambiente propício às parcerias estratégicas entre universidades, institutos tecnológicos e empresas; 2) estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação; 3) incentivo à inovação na empresa. Em síntese, a Lei atualiza o quadro legal brasileiro com o objetivo de facilitar o relacionamento ciência-indústria, fomentar novas formas de parceria público-privada e estabelecer uma subvenção econômica destinada a fomentar o gasto privado em P&D.” (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 76)

⁸³ Concede incentivos fiscais para empresas do setor de tecnologia voltadas à produção de hardware e de componentes eletrônicos para investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

⁸⁴ “Art. 1º Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente.”

⁸⁵ “(...) Traz novos incentivos fiscais ao gasto privado em P&D. Em seu Capítulo III, aperfeiçoa e consolida os incentivos fiscais que as pessoas jurídicas podem usufruir de forma automática, desde que realizem pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, tais como deduções de Imposto de Renda e da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) de dispêndios efetuados em atividades de P&D; redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na compra de máquinas e equipamentos para P&D; depreciação acelerada desses bens; amortização acelerada de bens intangíveis; redução do Imposto de Renda retido na fonte incidente sobre remessa ao exterior resultantes de contratos de transferência de tecnologia; isenção do Imposto de Renda retido na fonte nas remessas efetuadas para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares; ou subvenções econômicas concedidas em virtude de contratações de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores, empregados em empresas para realizar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica.” (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 76-77).

não se trata de sinônimos, uma vez que as desigualdades regionais abarcam as múltiplas dimensões da desigualdade, indo além do aspecto socioeconômico. Destarte, ainda que sejam indissociáveis e às vezes se apresentem de forma imbricada, tratá-las como sinônimo ou considerar o regional como uma mera distribuição espacial das desigualdades sociais são leituras empobrecidas da questão regional brasileira. Conforme abordaremos adiante no Capítulo 7, é preciso superar a visão de que a ‘dimensão’ espacial, territorial ou regional corresponde à extensão territorial ou à mera distribuição de fenômenos no espaço geográfico. Neste caso, é imperioso considerar a ‘dimensão’ espacial, territorial ou regional como um elemento, um atributo, uma parte constituinte dos fenômenos e processos relacionados ao espaço geográfico, superando a visão deste como algo inerte.

Não obstante tal confusão, diferentemente do *Livro Branco*, a questão regional é abordada de forma um pouco mais substantiva na Política Nacional de CT&I lançada em 2006, ainda que sob um viés muito específico: a polarização das atividades de CT&I, sobretudo pela criação e fortalecimento de economias de aglomeração e de proximidade estruturados em rede, visando aproveitar as “vocações regionais” e ampliar a abrangência regional da ação federal no setor (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 86-87). O trecho reproduzido abaixo explicita a atuação focalizada e a seletividade espacial da política de CT&I lançada em 2006, além da defesa do modelo de administração pública gerencialista:

Políticas industriais e tecnológicas são políticas seletivas que pressupõem formar ou fortalecer economias de aglomeração e de proximidade, especialmente em setores novos intensivos em conhecimento e dependentes da interação entre atores e instituições de natureza diversa. Já se enfatizou a necessidade de identificar e apoiar – de forma negociada e transparente – pólos com estas características, criando ambientes de inovação (pólos e parques tecnológicos, parques científicos, incubadoras, cidades digitais etc.) altamente competitivos em termos internacionais. São necessários apoio governamental duradouro e critérios de gestão profissional para esses empreendimentos, de preferência na forma de parcerias público-privadas. É possível e é necessário conciliar esta seletividade com a abrangência regional imprescindível num país com as dimensões e desigualdades regionais que subsistem no Brasil. Para tanto, o aspecto central é formular estratégias que evitem duplicação de esforços, maximizem as competências e vocações regionais, e se proponham padrões de qualidade e desempenho de nível internacional (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 86-87).

No item *Desenvolvimento regional para o desenvolvimento brasileiro*, argumenta-se que “um modelo de desenvolvimento que contemple a integração regional mais ativa exige aproveitamento das potencialidades locais – institucionais, humanas, naturais e infra-estruturais – e das estruturas produtivas envolvidas” (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 185).

Nesse contexto, a relação entre desenvolvimento e atendimento dos interesses de mercado, que está no cerne da Política Nacional de CT&I de 2006, aparece de forma explícita, no qual se destaca o seguinte trecho:

Há, por um lado, necessidades do desenvolvimento nacional que não estão necessariamente relacionados com as prioridades regionais; por outro lado, as necessidades regionais devem ser contempladas por ações que ultrapassam as perspectivas de abordagem por macrorregião. Sugere-se a busca de articulação dessas duas dimensões, de forma a *promover um padrão de acumulação ancorado nas potencialidades do mercado*. Deve-se buscar um *aparato de proteção, defesa e integração social, vinculado ao trabalho*, que ajude a integrar o tecido social e produza *normas de consumo/investimento compatíveis com uma trajetória de desenvolvimento sustentável*; constituição de um sistema financeiro doméstico, voltado para o sistema produtivo e a infra-estrutura, beneficiando-se de *fontes nativas de provisão de recursos* (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 86, grifo nosso).

Conforme pode-se inferir da análise do trecho, tudo é mediado pelo mercado: as regiões devem servir ao processo de acumulação capitalista, os direitos sociais são concedidos na esfera das relações de produção – sem as quais não haveria cidadania? –, o desenvolvimento sustentável se dá no âmbito do consumo e o crescimento econômico se alimenta de recursos expropriados localmente.

De forma contraditória com o caráter tematicamente focalizado e espacialmente seletivo que perpassa tanto o diagnóstico como as proposições ao longo do documento, no item dedicado ao desenvolvimento regional há críticas às próprias ações de CT&I, que historicamente têm privilegiado setores produtivos específicos em detrimento de outros, promovendo efeitos de desestruturação econômica e social na escala local, aponta o texto. Por conseguinte, apregoa-se a necessidade de analisar o contexto regional em termos de dinâmica econômica e social, aspectos culturais ou multiculturais, setores produtivos que mais empregam mão de obra ou com maiores possibilidades de expansão, levando-se em conta a prospecção dos impactos que poderão ocasionar no território. Embora relevante, este breve discurso está descolado do restante do documento.

Adicionalmente, o ***Plano de Ação e Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) 2007-2011*** acompanha a Política Nacional de CT&I de 2006, definindo os marcos para sua implementação e execução. No tocante à questão regional brasileira, o documento destaca:

Historicamente, a preservação da unidade nacional, dada sua considerável extensão, não veio acompanhada de igual empenho na equalização de seu desenvolvimento espacial; uma das decorrências disso está na umbilical associação entre as desigualdades econômicas e sociais e a má distribuição dos ativos da ciência, tecnologia e inovação. Isso se traduz na constatação de que recursos humanos qualificados, pesquisa e desenvolvimento, infra-estrutura de laboratórios, institutos de pesquisa e outros componentes do

sistema nacional de CT&I ainda estão muito concentrados no Centro-Sul. (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 56).

Nesse panorama, o *PACTI 2007-2011* afirma que a agenda de desenvolvimento regional tem valorizado crescentemente as iniciativas de promoção de ambientes favoráveis à inovação, uma vez que os tradicionais investimentos em infraestrutura econômica perdem importância relativa face à importância da pesquisa, desenvolvimento e inovação na promoção do desenvolvimento. Por conseguinte,

prevalece a idéia de que o mais importante é capacitar científica e tecnologicamente as regiões, dotando-as de instrumentos que permitam desenvolver seus potenciais criativos e competitivos e explorar os efeitos sinérgicos dos sistemas regionais de produção e inovação (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 56-57).

Em consonância com o *PACTI*, o *Livro Azul* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a), elaborado a partir da 4ª CNCTI no ano de 2010, passa a cumprir o papel de política nacional do setor, de caráter estratégico e de médio prazo de implementação e execução.

Note-se que o segundo dos cinco desafios mencionados na Apresentação do *Livro Azul* é justamente a necessidade de expandir com qualidade e melhorar a distribuição geográfica da ciência no Brasil. Assim,

A 4ª Conferência propôs como objetivo estratégico para o País um desenvolvimento científico e tecnológico inovador, calcado em uma política de redução de desigualdades regionais e sociais, de exploração sustentável das riquezas do território nacional e de fortalecimento da indústria, agregando valor à produção e à exportação através da inovação e reforçando o protagonismo internacional em ciência e tecnologia (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 22).

O cumprimento de tal objetivo demandaria a adoção de uma agenda de longo prazo, pautada: na consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, reforçando a coordenação entre os diversos setores envolvidos e revendo marcos legais a fim de facilitar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico nas empresas e nas instituições de ensino e pesquisa; o incentivo às tecnologias estratégicas, abrangendo a agricultura, a bioenergia, as tecnologias da informação e comunicação, a saúde, a exploração das reservas de petróleo e gás do Pré-Sal, as tecnologias voltadas ao setor nuclear, aeroespacial e de defesa, as tecnologias voltadas à biotecnologia, nanotecnologia e energia; o estímulo à inovação nas empresas; o apoio da ciência e da tecnologia para a inclusão social, incentivando a inovação nessa área; o uso sustentável dos biomas nacionais, incluindo o mar e o oceano; um projeto de desenvolvimento para a Região Amazônica; a melhoria da qualidade da educação em todos os níveis e, em particular, o aumento substancial na formação de profissionais qualificados nos níveis médio e superior; o aumento do número de pesquisadores nas empresas, nas

universidades e institutos de pesquisa; a intensificação de programas destinados a reduzir o desequilíbrio regional nas atividades de ciência e tecnologia (Idem).

O *Livro Azul* apresenta uma síntese das propostas discutidas e pactuadas durante a 4ª CNCTI, assumindo como os seus “fios condutores” o desenvolvimento sustentável e a inovação (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 22), a partir dos quais seria possível manter o “círculo virtuoso” de crescimento econômico com redistribuição de renda, pautado na dinâmica da produção e consumo de massa concretizado nos anos anteriores (Ibid., p. 29). Por conseguinte, o documento defende que a inovação é o principal motor do desenvolvimento (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 30), havendo no Brasil “uma necessidade gigantesca, urgente, de inocular inovação em todos os poros da economia” (Ibid., p. 35). Nesse contexto,

Uma das características do atual ciclo de crescimento tem sido a capacidade de estimular o dinamismo econômico de maneira mais equilibrada regionalmente, apoiando – via políticas públicas – investimentos estratégicos que valorizam potencialidades latentes nas regiões menos desenvolvidas do País. Fazem parte desses investimentos aqueles realizados na educação superior e na pós-graduação e em outras instituições integrantes da infraestrutura de CT&I, que antes havia se concentrado fortemente no Sudeste e no Sul do País e foram ampliados na fase recente ao Nordeste, ao Norte e ao Centro-Oeste. A busca de redução das desigualdades regionais tem sido um dos eixos condutores dos investimentos em C,T&I, desde a reserva de 30% das aplicações nos Fundos Setoriais até a criação de novos Institutos Nacionais estruturados em rede cujo comando fica com instituições competentes localizadas nas áreas mais pobres do País, ao lado de outras iniciativas (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 29).

O *Livro Azul* assinala que “diante das disparidades regionais prevaletentes e da grande diversidade regional do País, o apoio das políticas públicas e a elevação dos níveis de investimentos devem considerar a leitura da realidade regional brasileira” (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 36). Ainda assim, são bastante genéricas e incipientes as proposições sobre as desigualdades regionais elencadas neste documento e na *Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b), que o acompanha e complementa.

Por sua vez, a *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015* corresponde ao plano de caráter tático voltado à implementação das diretrizes da Política Nacional de CT&I consubstanciada no *Livro Azul*.

A *Figura 9*, exibida a seguir, indica as treze diretrizes do Governo Federal em vigor no momento de elaboração da *ENCTI 2012-2015*. Note que as diretrizes destacadas em verde são aquelas que seriam mais beneficiadas pela *ENCTI*. Em seguida, a *Figura 10* apresenta o mapa estratégico da referida política.

Figura 9 - Diretrizes do Governo Federal no contexto de elaboração da *ENCTI 2012-2015*

Fonte: BRASIL/MCTI (2012, p.29).

Figura 10 - Mapa estratégico da *ENCTI 2012-2015*

Fonte: BRASIL/MCTI (2012, p.40).

Embora conste a problemática das desigualdades regionais numa das treze diretrizes definidas pelo Governo Federal que seriam diretamente influenciadas pela *ENCTI 2012-2015* – *Figura 9* – e, a redução das disparidades regionais como o 5º desafio elencado no arcabouço desta política – *Figura 10* –, julgamos que a questão regional foi debilmente abordada no documento, uma característica marcante nas políticas do setor até o momento. As desigualdades regionais foram mencionadas de forma pontual, sempre associadas à má distribuição espacial das atividades de CT&I e vistas como entraves ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social da população como um todo.

Embora seja reconhecida a distribuição espacial desigual das atividades de CT&I no país, a exemplo das contribuições de Regina Helena Tunes (2015), há distintos níveis de concentração entre os aspectos relativos ao setor. Como mostra Luiz Ricardo Cavalcante (2011, p. 9), ao confrontarmos os indicadores econômicos e demográficos com a distribuição da base científica – número de pesquisadores doutores cadastrados nos censos do diretório dos grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) –, da base tecnológica – pessoal ocupado em atividades técnico-científicas – e o número de empresas inovadoras, sendo estes dois últimos dados coletados pela Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec), podemos notar que no período de 2003 a 2008

enquanto a distribuição da base científica replica, *grosso modo*, a distribuição da atividade econômica, os indicadores da base tecnológica e de inovação revelam um aprofundamento das desigualdades que marcam o país. Assim, as regiões Sudeste e Sul, cujas participações relativas no PIB alcançam cerca de três quartos e que concentram a mesma proporção de doutores, representam quase 90% do pessoal ocupado técnico-científico e mais de 80% do número de empresas inovadoras, embora alcancem menos de 60% da população do país. Ao se analisar as regiões menos desenvolvidas o quadro, obviamente, inverte-se. Assim, a região Nordeste – cuja população corresponde a 28% da população do país e que detém 13% do PIB brasileiro – tem cerca de 5% do pessoal ocupado técnico-científico e menos de 10% das empresas inovadoras. Um quadro semelhante descreve a situação das regiões Norte e Centro-Oeste (Ibid., p. 10).

Portanto, Cavalcante sinaliza algumas distinções na distribuição espacial de aspectos correlatos ao setor de CT&I, corroborando nossa argumentação sobre o imperativo de se considerar de maneira aprofundada a dimensão regional ao longo do ciclo de políticas públicas, inclusive daquelas de caráter setorial, como as políticas de CT&I.

De forma complementar ao *Livro Azul* e à *ENCTI 2012-2015*, foram elaborados o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal* (BRASIL/CGEE, 2013) e o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro* (BRASIL/CGEE, 2014), ambos com

período de vigência de 20 anos. Os documentos foram formulados a partir da demanda e da colaboração do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de CT&I (Consecti) e do Conselho Nacional das Fundações de Amparo à Pesquisa (Confap), mediante a participação de representantes das respectivas regiões em cada plano.

O Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal (PCTI Amazônia) inicia seu diagnóstico apontando as pressões advindas da expansão agropecuária, da agroindústria, da mineração e de outros empreendimentos que demandam investimentos em infraestrutura e logística na região. Assim, o cenário tendencial para a Amazônia seria de contradições entre a manutenção da biodiversidade regional e preservação ambiental e a evolução das atividades econômicas tradicionais e respectivos sistemas logísticos. Nesse cenário, CT&I conformariam uma trajetória diferenciada de ocupação produtiva, inclusão social e conservação ambiental para a região, de acordo com novos parâmetros de gestão e de planejamento pautados na dimensão territorial das atividades de CT&I (BRASIL/CGEE, 2013, p. 9), e com base no novo paradigma tecnológico ou “revolução técnico-científica” em curso, centrada, por exemplo, nas tecnologias de informação e comunicação e na biotecnologia, que ampliam a possibilidade de mudar a natureza das relações de exploração extensiva e predatória dos recursos naturais (Ibid., p. 13).

A nosso ver, é imprescindível rever as relações Sociedade-Natureza pautadas na exploração, degradação e esgotamento de recursos naturais, mas também seria imperioso modificar as relações sociais que também exaurem diversas classes e grupos sociais por meio da escravidão (antiga ou moderna), da exploração da força de trabalho, da espoliação de bens de diversas naturezas, da degradação da vida e de formas predatórias de sociabilidade. Isso nos leva a questionar não apenas as maneiras de exploração econômica da natureza e de ocupação territorial da Amazônia, mas a própria organização sócio-econômica-espacial atual num nível mais geral, ou seja, o Capitalismo, conforme abordaremos mais adiante⁸⁶. Por ora, nos ateremos a afirmar que, mesmo esse novo padrão de ocupação econômica na região pautada nos imperativos da “sociedade do conhecimento” não estaria imune aos mecanismos que promovem as desigualdades em suas múltiplas dimensões e escalas espaciais. Ainda que os indicadores econômicos e sociais atingissem patamares elevados no contexto regional, devemos nos perguntar se isso de fato se configuraria em melhorias para a sociedade como um todo, tendo em vista a divisão espacial/territorial/regional do trabalho, a partir da qual uma região desenvolvida coexiste com outra subdesenvolvida, seja no âmbito nacional ou

⁸⁶ Não nos furtaremos a discutir as possibilidades de transformação sócio-econômica-espacial por meio do planejamento num contexto capitalista, tampouco o faremos agora. Aprofundaremos esse debate na PARTE 3.

internacional. Portanto, qual tipo de desenvolvimento estamos de fato almejando? Aquele que apenas nos beneficia localmente ou aquele que beneficiaria o conjunto da sociedade, em parâmetros de maior equidade nas relações econômicas, sociais, culturais, ambientais etc., em múltiplas escalas e recortes espaciais?

Retomando a apreciação crítica sobre o *PCTI Amazônia*, o diagnóstico foi feito majoritariamente com base em indicadores econômicos, sobretudo aqueles associados à base produtiva (presença de instituições de ensino superior, institutos de pesquisa e empresas inovadoras; quantidade de mestres e doutores formados na região e ocupados no mercado de trabalho regional; número relativo de patentes etc.). Trata-se dos clássicos indicadores técnico-científicos utilizados na área CT&I, os quais esta política setorial não poderia e nem deveria desprezar, já que, de fato, há grande desigualdade na distribuição regional de tais elementos no Brasil, tanto no âmbito inter-regional como intrarregional, conforme assinalam diversos estudos e o próprio *PCTI Amazônia* (BRASIL/CGEE, 2013, p. 17).

Mas, a questão que se coloca é: que outros indicadores poderiam ser contemplados numa política de CT&I que se propusesse ir além da busca pelo incremento da produtividade e da competitividade em bases meramente econômicas? A resposta a isso é: depende de qual tipo de sociedade se estaria buscando. Não há uma resposta plena e correta, um caminho único para o qual toda e qualquer sociedade deveria se dirigir. Porém, qual caminho a sociedade brasileira almeja trilhar? Qual projeto nacional de desenvolvimento deveríamos perseguir? A resposta, ou melhor, um esboço de resposta, não pode ser dado considerando-se uma única política setorial, por isso, retomaremos essa discussão mais adiante.

Sobre o assunto, o *PCTI Amazônia* apregoa que deveria constituir um dos maiores desafios da sociedade brasileira a superação do padrão de desigualdade inter-regional e intrarregional, a partir de um novo modelo de desenvolvimento caracterizado pela interação sistêmica entre crescimento, inovação, competitividade, equidade e sustentabilidade, referenciado pela dimensão territorial. Segundo o documento, a

A heterogeneidade intrarregional do Sistema de CT&I da Amazônia decorre, em grande medida e historicamente, não somente da desigual disponibilidade de recursos técnicos, financeiros e institucionais entre os estados, mas também da ausência de formulação de estratégias de dimensão regional/territorial, a exemplo do que o PCTI/Amazônia visa oferecer. Quanto maior for a coesão do sistema regional de CT&I maior será a capacidade do conjunto de estados que compõem a região de contribuir para a aceleração das transformações econômicas e sociais que a Amazônia demanda (BRASIL/CGEE, 2013, p. 19).

Semelhante ao *PCTI Amazônia*, o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI Nordeste)* enfoca a dimensão

territorial do planejamento nas políticas do setor, ressaltando o imperativo de se considerar tanto a diversidade quanto as desigualdades existentes nas diversas escalas regionais (BRASIL/CGEE, 2014, p. 7-9). Porém, um diferencial se destaca: o plano dá ênfase à diversidade cultural e à chamada inovação inclusiva, adotando a seguinte definição:

Innovation for Inclusive Development – IID Report (OCDE, 2011): refere-se ao processo que melhora a vida das pessoas, pela transformação de conhecimento em novas ou melhoradas formas de produzir coisas em lugares onde (ou por pessoas para as quais) isso não tenha sido feito antes. Trata-se de inovação que reduz pobreza, qualifica todos os grupos sociais a contribuir para a criação de oportunidades, eleva possibilidades de divisão dos benefícios do desenvolvimento econômico e estimula a participação no processo decisório. Instituições de inovação inclusiva também criam incentivos e oportunidades para aprendizado, educação e progresso técnico mais geral (BRASIL/CGEE, 2014, p. 47).

Esse viés da inovação inclusiva é justificado pelo diagnóstico exibido no *Plano*, o qual assinala que a expansão recente da economia regional teria ocorrido sem modificações substanciais na produtividade do trabalho na região como um todo e, deste modo, sem alterações substantivas em termos de inovação. Logo, caberia criar um sistema territorial de inovação capaz de se tornar dinâmico e incluir não só os tradicionais agentes corporativos, mas também organizações de menor porte e aqueles de “quase subsistência” ou informais, ao desenvolvimento de inovações e à interação entre os agentes do sistema (BRASIL/CGEE, 2014, p. 27). O trecho reproduzido a seguir é emblemático nesse sentido:

(...) políticas de inovação devem contemplar não apenas setores avançados, na fronteira do conhecimento ou organizações da economia formal. Respondendo por uma parcela expressiva da ocupação e do suprimento de bens e serviços para a população do Nordeste brasileiro, organizações do setor informal ou de baixa produtividade, voltadas ao atendimento da demanda de menor poder aquisitivo da população, podem ser objeto de instrumentos específicos, que lhes permitam elevar as oportunidades de ocupação e contribuir para o crescimento econômico regional, articulando sua criatividade à elevação da produtividade. Estimula-se a expansão da capacidade de inovação de número bem maior de indivíduos e organizações, potencializando-se os efeitos sobre o crescimento agregado do produto e da produtividade regionais, promovendo, ao final, redução das desigualdades interpessoais e inter-regionais de renda; sabendo-se que estas desigualdades rebaixam não apenas a qualidade de vida de parcelas expressivas da população, como também a capacidade de produção de riqueza do conjunto da sociedade, limitando o crescimento do produto nacional (BRASIL/CGEE, 2014, p. 47-48)

Nesse contexto, um caminho promissor seria expandir experiências como a das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), instaladas em universidades federais e estaduais, assinala o documento (Ibid., p. 49).

Destarte, o papel do Estado seria crucial para a viabilização das estratégias nacionais e regionais do setor, defende o *PCTI Nordeste*. Contudo, não obstante a necessária ampliação

da base científica e tecnológica ancorada no processo de expansão e interiorização das universidades públicas promovido pelo Governo Federal na década anterior ao *Plano* – uma alusão ao *Reuni* –, a uniformidade nos programas de âmbito federal não levaria em conta as especificidades regionais, contribuindo com o distanciamento da base científica e tecnológica das demandas da base produtiva e da sociedade local (BRASIL/CGEE, 2014, p. 51-52).

3.4. Políticas Industriais: as desvantagens comparativas e as desigualdades regionais

A *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, publicada em 2003, abarcaria o período do Plano Plurianual 2004-2007, denominado *Plano Brasil de Todos*. Sobre a temática regional, a *PITCE* apregoa o imperativo de se articular com a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, elaborada também em 2003. Em seu juízo, seriam especialmente relevantes os elos de articulação com a integração físico-econômica do território, sobretudo por meio da melhoria da infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, promovidas pelo setor público em parceria com o setor privado.

A melhoria da infraestrutura, em conjunto com uma política regional com vistas a facilitar uma maior integração territorial, irá fortalecer as competências, vocações e oportunidades tecnológicas regionais. Isto é não somente desejável para o exercício do pacto federativo, como também imprescindível para que os ganhos de eficiência decorrentes das Diretrizes aqui apresentadas mostrem efeitos de encadeamentos ancorados territorialmente, e contribuam para reduzir as disparidades produtivas regionais (BRASIL/MDIC, 2003, p. 3).

Como podemos verificar no trecho destacado, a *PITCE* não faz referência às desigualdades regionais, embora se trate da menção mais explícita sobre a temática regional. Fica evidente o viés da integração física do território por meio da criação de objetos técnicos, especialmente aqueles relacionados à infraestrutura produtiva. Em nossa avaliação, ainda que o setor seja direta e intensamente afetado pelas condições de infraestrutura produtiva, a abordagem apresentada é bastante incipiente e obsoleta face aos atributos espaciais, e especialmente os regionais, que são reconhecidamente relevantes no contexto atual, conforme ressaltamos anteriormente no Capítulo 1 por meio das contribuições de Magalhães e Miranda (2007) e Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012).

Levando-se em consideração a superficialidade da *PITCE* no que concerne à temática regional, examinaremos o *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015*, formulado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2005), que estaria em plena conformidade com a *PITCE* (BRASIL/ABDI, 2016, p. 26).

Segundo o documento, a diminuição das desigualdades regionais e sociais seria um resultado das políticas industriais no país (CNI, 2005, p. 13). Num primeiro momento pode parecer bastante pretencioso esse posicionamento, mas ele se associa ao papel que a Confederação Nacional da Indústria almeja para o setor: ser o grande articulador do processo de desenvolvimento nacional. Isso pode ser observado pela amplitude dos temas abordados no documento: desde o diagnóstico até o monitoramento e avaliação do desempenho de setores como saúde, educação e meio ambiente, além da própria administração pública.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015* defende que seriam necessárias reformas: i) no Estado, com vistas a promover a redução do tamanho do Estado e a desburocratização do setor público, além de combater o excesso de regulamentação das atividades econômicas, inclusive no que se refere às normas ambientais (CNI, 2005, p. 24-25, 30); ii) no sistema judiciário, objetivando garantir a propriedade privada e o cumprimento de contratos, reduzir os custos das empresas com assessoramento jurídico e custos processuais, além de rever o extenso poder normativo detido pela justiça do trabalho (Ibid., p. 25-26); iii) no sistema político e na legislação eleitoral, envolvendo temas como fidelidade e prazo para filiação partidária, cláusula de desempenho para partidos políticos, financiamento de campanhas e proporcionalidade da representação dos entes federados (Ibid., p. 26-27); iv) no sistema tributário, a fim de reduzir os tributos à iniciativa privada (Ibid., p. 28); v) na legislação trabalhista, para reduzir a rigidez e o excesso de regulações e diminuir os encargos trabalhistas (Ibid., p. 29); vi) na educação, no sentido de adequar o desenvolvimento de competências profissionais e humanas às necessidades do setor produtivo, com especial atenção a formação de nível superior em áreas atinentes a indústria e ao fortalecimento do “Sistema S” (Senai, Senac, Sesi) (Ibid., p. 31); dentre outras.

A leitura das “entrelinhas” nos indica que tais apontamentos não são aleatórios, eles se dirigem justamente aqueles aspectos considerados mais relevantes pelo setor industrial (privado e patronal), em geral no intuito de superar os entraves ao seu pleno desenvolvimento, numa perspectiva neoliberal. É importante destacar que essa agenda do setor industrial avançou significativamente nos últimos anos, sobretudo após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff em 2016. Note-se que as políticas de educação já vinham sendo gradativamente adaptadas a esta agenda do setor industrial, conforme depreende-se da análise do *Pronatec*, apresentada adiante, que beneficiou o “Sistema S”, ou mesmo os investimentos do ensino superior que priorizaram as áreas tecnológicas, a exemplo das engenharias no âmbito do *Programa Ciência sem Fronteiras*. Portanto, em certa medida, as políticas de educação e as políticas industriais têm convergido.

Segundo a CNI (2005, p. 21-22), a liderança empresarial estaria na base do desenvolvimento, uma vez que os empresários seriam os agentes desse processo, “não apenas com as iniciativas em suas empresas, mas também fora delas, como parte integrante da sociedade, ao participar da construção e da implementação de políticas públicas.” Seria imperioso haver uma participação ativa dos empresários “(...) em todas as etapas do processo de elaboração de políticas públicas: na identificação do problema; na definição dos itens que serão priorizados; na formulação; na implementação; e, por fim, no acompanhamento e na avaliação dos resultados obtidos.” A modernização da economia e das instituições brasileiras seria propiciada pela atuação dos empresários, os verdadeiros conhecedores da realidade e catalizadores das transformações requeridas pela sociedade, argumenta o documento.

Em contrapartida, avaliou-se que “o Estado brasileiro gasta mal, tributa em excesso e inibe o crescimento econômico”, havendo, portanto, o imperativo de torná-lo “mais eficiente, menos burocrático, mais ágil e transparente” (Ibid., p. 24). Nesse aspecto sobressaíram os indicadores voltados ao monitoramento da proposta de reforma do Estado: i) tamanho da máquina pública, medido pela relação de custeio e de pessoal da União sobre o PIB; ii) burocracia, aferido anualmente pela percepção dos empresários de mais de 100 países.

Esses apontamentos presentes no *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015* são relevantes para compreendermos em qual contexto a questão regional é considerada pela CNI, lembrando que esta instituição tem grande influência sobre o setor público – note-se que a *PITCE* foi lançada em evento na sede da CNI, contando com a presença do Presidente da República, de diversos Ministros de Estado e de diretores de instituições públicas como o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Ipea, a Apex e a Finep, “(...) numa das maiores reuniões de autoridades do Executivo para o lançamento de programas de governo” (BRASIL/ABDI, 2006, p. 5).

No tocante às desigualdades regionais no Brasil, o *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015* menciona a concentração da produção industrial nas regiões Sul e Sudeste, argumentando que ela tem origem no padrão da industrialização do passado, que se manteria em função da permanência de desvantagens nas regiões menos desenvolvidas, como a deficiente infraestrutura de transportes e energia, a baixa capacidade de poupança local e as lacunas do sistema educacional e tecnológico. Tais características elevariam o custo do investimento e de operação das empresas, reduzindo a atratividade e desestimulando o investimento industrial, advoga o documento (CNI, 2005, p. 47).

No entanto, as regiões menos desenvolvidas teriam potencial de desenvolvimento industrial, mormente nos segmentos que exploram matérias-primas locais e fazem uso

intensivo de mão de obra. Assim, na interpretação da CNI, o crescimento do PIB industrial nas regiões Norte e Nordeste propiciaria a desconcentração da produção e, conseqüentemente, a criação de um mercado interno integrado e dinâmico (Idem.)

Trata-se de uma visão ortodoxa sobre o desenvolvimento regional, que subordina as regiões “menos desenvolvidas” aos interesses dos centros econômicos e políticos do país no bojo da conformação de um mercado nacional, especialmente por meio do deslocamento de segmentos industriais menos intensivos em ciência, tecnologia e inovação (ou os segmentos mais tradicionais originados nas revoluções industriais precedentes).

Ressalte-se que o objetivo estratégico anunciado no documento é promover o crescimento da economia, medido pelo incremento do PIB, que resultaria na elevação do nível do emprego e da renda e, por consequência, na redução da pobreza (CNI, 2005, p. 67-68). Contudo, nossa experiência histórica demonstra que esses encadeamentos não são diretos. Outra fragilidade também se destaca: a distribuição de renda medida pelo índice de Gini e a dispersão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas diversas regiões e unidades da federação foram definidos como indicadores para avaliar a dinâmica das desigualdades regionais e sociais. Com base na argumentação desenvolvida no Capítulo 1, julgamos que os indicadores selecionados captam de forma mais substancial a desigualdade socioeconômica sem abarcar de forma satisfatória as desigualdades regionais, que extrapolam a esfera da distribuição de renda interpessoal.

Buscando dar continuidade e aprimorar as medidas realizadas no âmbito da *PITCE*, o Governo Federal lançou em março de 2008 a ***Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*** para atuar entre os anos de 2008 e 2010, conforme as diretrizes estratégicas exibidas a seguir.

Figura 11 - PDP: mapa estratégico – Brasil, 2008-2010

Fonte: Adaptado de BRASIL/MDIC ([2008], p. 29)

Note-se que a temática regional no escopo da *PDP* relaciona-se com a regionalização das ações propostas, com vistas a promover a descentralização espacial da produção e do emprego qualificado, de forma a beneficiar as regiões menos desenvolvidas do país, apregoa o documento. Por conseguinte, as ações relacionadas ao *Programa de Regionalização* – apresentado no próximo capítulo – seriam articuladas à *Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais*, sendo uma de suas metas a ampliação da participação do financiamento do BNDES nas regiões Norte e Nordeste (BRASIL/MDIC, [2008], p. 28).

A *PDP* (BRASIL/MDIC, [2008], p. 26) anuncia estar alinhada com outras políticas públicas em implementação pelo Governo Federal, especialmente o *Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)*, o *Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)* e o *Plano Nacional de Educação* vigente, sendo estes dois últimos objeto de análise nesta pesquisa.

Figura 12 - PDP: estrutura organizacional e governança – Brasil, 2008-2010

Fonte: (BRASIL/MDIC, [2011a], p. 37).

* MF: Ministério da Fazenda; MP: Ministério Público; MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia; MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; MEC: Ministério da Educação; ABDI: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Um aspecto que nos chamou atenção na estrutura organizacional e de governança da *PDP* foi a ausência no Comitê Gestor de Ministérios relacionados diretamente aos destaques estratégicos exibidos na *Figura 12*, especialmente, o Ministério da Integração Nacional por conta do tema da regionalização, o Ministério do Meio Ambiente devido ao destaque

conferido à produção sustentável, e o Ministério das Relações Exteriores em virtude da busca por maior integração econômica com a África, a América Latina e o Caribe. Ainda que tais instituições estejam presentes nos comitês executivos responsáveis por tais destaques estratégicos, sua ausência nas instâncias decisórias mais elevadas da *PDP* sinalizam o seu papel coadjuvante. Não obstante, julgamos que eles poderiam ter um maior protagonismo e alçar de fato os “destaques estratégicos” a uma posição basilar da *PDP*.

Igualmente à *PITCE* e à *PDP*, o ***Plano Brasil Maior (PBM)***, formulado para atuar nos segmentos industrial, tecnológico, de serviços e de comércio exterior no período de 2011 a 2014, organizou-se em ações transversais e setoriais, conforme sintetiza a *Figura 13*, apresentada a seguir. Novamente, a questão regional aparece como um tema transversal, no entanto, no *PBM* o regional não conformou um programa, mas um conjunto de ações com vistas a inserir o Plano em todas as unidades da federação por meio da articulação entre agentes públicos e privados, articulando ações de vários Ministérios.

A esse respeito, teriam papel preponderante a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, o *Programa Territórios da Cidadania*, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Rede Nacional de Política Industrial (RENAPI), coordenada pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL) e a Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (Renai), ambos coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior.

Todavia, não ficou claro quais ações seriam realizadas para contemplar a questão regional no arcabouço do *PBM*. Não há qualquer detalhamento a respeito desse tema nos documentos oficiais consultados, seja aqueles relativos ao desenho da política, seja aqueles concernentes à sua implementação e execução ou monitoramento e avaliação. O único tópico que identificamos em nossa análise foi a convergência do *PBM* com o *Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC)*, do Ministério da Educação, o qual contempla a dimensão regional, conforme apresentaremos no Capítulo 5.

Outra convergência relevante identificada concerne à *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI)* 2011-2014, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a qual constituiria a base dos estímulos à inovação no âmbito do *PBM*. Nesse sentido, foram criadas Agendas Tecnológicas Setoriais no arcabouço do *PBM*, que atuariam como instrumentos de apoio à *ENCTI*, uma vez que há correspondências entre os segmentos prioritários elencados entre estas duas políticas.

Figura 13 - PBM: mapa estratégico – Brasil, 2011-2014

Fonte: Adaptado de Brasil/MDIC ([2011b], p. 8). / * Segmentos priorizados pelo PBM e pela ENCTI 2012-2015.

3.5. Políticas Urbanas: a problemática da segregação socioespacial

A *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, publicada pelo Ministério das Cidades (MCIDADES) em 2004, foi estruturada em três grandes temas: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana. Esses três aspectos estariam intimamente relacionados com o processo de ocupação do território nacional, que teria legado um padrão

de desenvolvimento socioespacial com graves problemas. Os *déficits* em habitação, saneamento ambiental e mobilidade que estão no cerne da crise urbana brasileira estariam relacionados a três mecanismos centrais:

- a) concentração e irregularidades na estrutura fundiária: coexistência de grilagem comercial com ocupações irregulares pelos segmentos sociais mais pobres;
- b) socialização dos custos e privatização dos benefícios: a concentração da propriedade fundiária, a prevalência dos interesses privados e a força política dos interesses especulativos teriam resultado em processos nos quais os benefícios decorrentes de investimentos públicos se transformam em valorização privada;
- c) estruturas de poder e clientelismo nas cidades: a concentração da propriedade e da riqueza também se basearia na atuação de coalizões locais que negociam seus interesses em instâncias estaduais e nacionais e reproduzem sua dominação local através de redes de clientelismo (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 30)

Como consequências teríamos, dentre outros aspectos: a segregação sócio-territorial, que aparta e diferencia moradores incluídos na urbanidade formal e moradores dela excluídos; a expansão horizontal das cidades e o sub-aproveitamento das infraestruturas e urbanidade já instaladas; a ênfase no deslocamento por automóvel em detrimento dos transportes coletivos (Ibid., p. 56). Não obstante, o documento afirma que o pensamento econômico predominante no país nas últimas décadas teria ignorado a importância das cidades, ao passo que questiona:

Como não reconhecer a importância econômica de gigantescas ocupações ilegais e informais do território urbano, que colocam em risco mananciais de água potável como acontece em São Paulo e mesmo em Curitiba? Qual o custo do tratamento dessa água crescentemente poluída? Qual o custo de buscar fontes de água em bacias mais distantes? Qual o custo de manter essa população em condições precárias de vida? E em relação à questão fundiária urbana, quanto custa manter áreas servidas de infra-estrutura em condições ociosas, devido ao espraiamento horizontal das cidades? Quanto se perde pela ilegalidade fundiária de áreas de ocupação consolidada que, em alguns municípios periféricos metropolitanos, ultrapassam em muito a metade da área urbana total? Quanto se perde no sistema de saúde devido a doenças ligadas à falta de saneamento ambiental? Quanto se perde em negócios, empregos, arrecadação e recursos naturais pela ausência de uma política urbana e metropolitana? Quanto se perde na falta de coordenação e planejamento dos investimentos dos três níveis de governo nas cidades? (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 17).

Na dimensão regional, o processo de urbanização brasileiro teria ocorrido com forte diferenciação entre os estados e regiões: as regiões Sudeste e Sul concentrariam as maiores parcelas da produção da riqueza, os melhores sistemas de transportes e comunicações, o que fortaleceria sua integração econômica e reforçaria o padrão macroespacial de concentração industrial e dos serviços; nas regiões da agropecuária extensiva dos cerrados e da franja

amazônica a rede urbana seria limitada, destacando-se um reduzido número de cidades médias; no Nordeste a rede de cidades de porte médio também seria limitada, prevalecendo a alta concentração populacional e econômica em algumas capitais. Dessa forma, “além de não se formar uma rede urbano-industrial e de serviços integrada, a grande concentração da população em poucas cidades agrava os problemas sociais decorrentes da falta de infraestrutura física e social, emprego e renda.” (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 35).

Segundo a *PNDU*, as políticas que incidem sobre as cidades têm sido implementadas como um capítulo das políticas sociais, ou seja, elas operariam nos efeitos e não nas causas das desigualdades sociais e territoriais que constituem a característica principal de nossa sociedade. Nesse sentido, a cidade seria concebida como um mero reflexo passivo das condições macroeconômicas ou como um palco dos principais acontecimentos políticos e sociais. Porém, a cidade seria uma força ativa com capacidade de produzir desenvolvimento econômico e não um mero substrato espacial neutro (Ibid., p. 18). Assim sendo,

Repensar o desenvolvimento urbano e regional brasileiro implica em elaborar um projeto de médio e longo prazo que tenha como meta a redução das desigualdades regionais e sociais, um melhor ordenamento do território e uma visão de estratégia geopolítica que inclua nossa articulação com os países vizinhos.

Consideradas as desigualdades regionais na distribuição da população, das atividades econômicas e da rede de cidades e os fortes desníveis sociais no Brasil, a busca de um Projeto de Nação que combine crescimento econômico com inclusão social deveria estar baseado em um processo de coesão econômica e social para o qual a reconfiguração da rede urbana é fundamental (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 35-36).

Por sua vez, a ***Política Nacional de Habitação (PNH)*** estaria pautada na urbanização, na regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, na provisão da habitação e na integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano, uma vez que esta define as linhas mestras de sua atuação (BRASIL/MCIDADES, 2004b, p. 29).

O diagnóstico e as diversas estratégias elencadas se relacionam intrinsecamente com a problemática das desigualdades, seja em sua dimensão social, seja em sua dimensão espacial, sendo que o documento – bem como o *Plano Nacional de Habitação* (BRASIL/MCIDADES, 2009) dele decorrente –, aborda diferentes formas de segregação socioespacial ou sócio-territorial que marcam as cidades brasileiras. Cabe destacar que a maioria das menções se relacionam com a diretriz de identificação de demanda por habitação e com a diretriz de urbanização de assentamentos precários e produção da habitação.

Segundo a *PNH* (BRASIL/MCIDADES, 2004b, p. 47), seria fundamental em seu escopo a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. De acordo com os princípios estabelecidos no *Estatuto da Cidade* (Lei nº 10.257, de 10 de julho de

2001), seria por meio do plano diretor e seus instrumentos que a política municipal de habitação se articularia às políticas de desenvolvimento urbano, políticas sociais e políticas de desenvolvimento local e regional. Os planos de organização territorial, especialmente os planos diretores municipais, intermunicipais e regionais deveriam buscar a implementação de mecanismos capazes de viabilizar o acesso ao solo urbano infra-estruturado para provisão de habitações de interesse social. A implementação desses mecanismos deveria ser capaz de atuar no sentido de romper o ciclo de reprodução de assentamentos irregulares e informais.

Contudo, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2017 pelo IBGE, só metade dos municípios possuíam plano diretor⁸⁷. Ainda assim, 70% dos entes municipais dispunham de estrutura administrativa responsável pelas políticas de habitação e 39,7% de um plano municipal de habitação, sendo que em apenas 25% das administrações locais havia integração entre o plano municipal de habitação e o plano diretor⁸⁸.

No âmbito da organização territorial intermunicipal, 66,3% dos municípios brasileiros declararam participar de algum tipo de consórcio público, segundo a pesquisa do IBGE¹².

Em relação aos planos de desenvolvimento urbano integrados (PDUIs), previstos no *Estatuto das Metrópoles* e concernentes ao planejamento nas regiões metropolitanas, dados do início do ano de 2018 apontam que, das 12 principais RMs do país:

- a) apenas a RM da Grande Vitória dispunha de plano aprovado;
- b) a RM de Belo Horizonte já havia elaborado o seu plano, que estava em fase de tramitação legislativa;
- c) a RM de Salvador, RM do Rio de Janeiro, RM de São Paulo, RM de Goiânia e RM da Baixada Santista estavam elaborando os seus planos;
- d) a RM do Rio Grande do Norte, RM do Pará, RM da Grande São Luís, RM de Florianópolis e RM de Natal ainda não haviam iniciado a elaboração do documento (COSTA et al, 2018, p.37, 40).

Tais dados indicam a existência de significativas fragilidades na implementação das políticas urbanas no país, especialmente no que se refere a dimensão regional. Embora as primeiras RMs tenham sido criadas nos anos 1970, esse recorte regional ainda carece de

⁸⁷ Cf. Valor Econômico. <<https://www.valor.com.br/brasil/4525231/so-metade-das-cidades-brasileiras-tem-plano-diretor-aponta-ibge>>. Acesso em 26 jul. 2018.

⁸⁸ Cf. Agência Brasil. <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/ibge-apanas-397-dos-municipios-tinham-plano-de-habitacao-em-2017>>. Acesso em 26 jul. 2018.

aprimoramentos em sua normatização e estrutura político-administrativa⁸⁹, em que pese os aspectos estabelecidos pelo *Estatuto das Metrôpoles*.

Acerca da ***Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)***, esta reconhece que

o Brasil é um país marcado por profundas desigualdades e por uma enorme diversidade sócio-espacial. Essas marcas podem ser evidenciadas em todas as escalas, entre as diversas regiões do país, entre os 27 Estados da federação, entre cada um dos 5.561 municípios e, inclusive de forma intensa, internamente a cada um desses entes federados que representam o poder local (BRASIL/MCIDADES, 2004c, p. 20).

No entanto, haveria alguns traços em comum: o processo de urbanização acelerada, a concentração populacional em grandes aglomerações urbanas e o padrão de urbanização de expansão horizontal com o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais tem sido um modelo reproduzido ao longo de todo o território nacional, relacionado a problemática da circulação motorizada que reproduz modelos insustentáveis do ponto de vista ambiental e socioeconômico nas mais diversas cidades, de todos os tamanhos (Ibid., p. 20-21).

Segundo a *PNMU*, “a ocupação irracional do solo urbano, que deixa áreas vazias ou pouco adensadas nas áreas mais centrais e ocupa periferias mais distantes, é resultado da dissociação entre o planejamento do transporte, a ocupação do solo e a especulação fundiária não controlada”. Ademais, a relação patrimonialista das empresas operadoras em relação as linhas de ônibus dificultam a implementação de reestruturações das redes de transportes, especialmente de formas de intermodalidade (BRASIL/MCIDADES, 2004c, p. 21).

Na escala urbana, as desigualdades regionais estariam, portanto, relacionadas com o padrão de ocupação e de uso do solo, em grande medida voltado ao uso privado de automóveis em detrimento do transporte coletivo, servindo a interesses particulares em detrimento do interesse comum, assinala a *PNMU*. Isso porque os sistemas de transportes são determinantes da possibilidade de ocupação e de consolidação de novos espaços, sendo que

⁸⁹ Para mais informações sobre as deficiências do processo de institucionalização das RMs e a carência de uma estrutura político-administrativa autônoma, conferir: BALBIM, Renato Nunes et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n° 120, p. 149-176, jan./jun. 2011. / COSTA, Marco Aurélio et al. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Orgs.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54. / FIRKOWSKY, Olga L.C. F. O estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; FRANÇA, Karla Christina Batista de (Orgs.). *Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: IPEA, 2013, p. 21-52. / LENCIONI, Sandra. Impasses da gestão metropolitana nas regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. In: *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (59). / MOURA, Rosa et al. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n° 105, p. 33-56, jul./dez. 2003.

sua atuação tem favorecido a criação e reforço da segregação socioespacial na escala urbana. Portanto, as cidades estariam sendo “estruturadas e desenvolvidas para acolher, receber e abrigar o veículo particular e assegurar-lhe a melhor condição possível de deslocamento nas áreas urbanas”, assinala o documento (Ibid., p. 21-22, 53).

No que concerne ao saneamento básico, este é composto pelo conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, de acordo com a definição da Lei nº 11.445 (BRASIL, [11 jan.] 2007).

Embora a referida Lei estabeleça as diretrizes nacionais para o segmento, ela não tem o caráter de política nacional estratégica, conforme reconhece o próprio MCidades (BRASIL/MCIDADES, 2014, p. 108), configurando-se como norma que determina, entre outros instrumentos, a elaboração de planos nacionais de saneamento básico – sendo que estes deveriam adotar o horizonte de 20 anos, realizar avaliações anuais e revisões a cada 4 anos, preferencialmente em períodos coincidentes com a vigência dos planos plurianuais do Governo Federal.

Em decorrência da Lei 11.445, foi publicado em 2014 pelo MCidades o *Plano Nacional de Saneamento Básico (PlanSab)*. Analisando a perspectiva político-institucional, o documento destaca a existência de amarras e lacunas geradas pela complexa e conflituosa pactuação federativa, responsável por grandes desafios à definição do papel de cada ente e às possibilidades reais de participação em cada esfera, de forma integrada, assumindo modelos sustentáveis econômica, social e ambientalmente de acordo com as particularidades de cada região. Ainda na perspectiva político-institucional, o *PlanSab* aponta que as desigualdades regionais hierarquizariam e condicionariam de forma diferenciada as possibilidades de apropriação do debate por parte da sociedade civil organizada e de gestores em cada região.

No que se refere ao diagnóstico das desigualdades regionais, o *PlanSab* utiliza largamente o agrupamento de municípios segundo a macrorregionalização do IBGE, sendo que as proposições traçadas pelo *Plano* também utilizam, mormente, esse recorte regional.

Portanto, embora as políticas urbanas vislumbrem diversas escalas geográficas e recortes espaciais no que concerne as desigualdades regionais, ainda há importantes limitações nos diagnósticos realizados pelo setor, em parte devido ao fato de que as políticas restringirem o seu olhar às unidades político-administrativa municipais, recorrendo ao seu agrupamento segundo as macrorregiões do IBGE quando almejam algum nível de generalização. Sequer as RMs aparecem de maneira significativa enquanto recorte regional para os diagnósticos, ou mesmo a tipologia municipal criada no escopo das proposições da

PNDU e utilizada no âmbito do *PlanHab*, conforme destacaremos adiante. Há, portanto, certo descolamento entre a regionalização utilizada nos diagnósticos e nas proposições.

3.6. Políticas de Logística e Transportes: o padrão locacional das atividades econômicas

O setor de logística e transportes careceria de políticas estratégicas de médio e longo prazos desde meados da década de 1980 (BRASIL/MT/DF, 2007, p. 3), em que pese os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids)*⁹⁰ adotados no âmbito dos Planos Plurianuais do Governo Federal de 1996-1999 e 2000-2003. Para sanar as necessidades do planejamento governamental no setor, os Ministérios dos Transportes e da Defesa publicaram em 2007 o *Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)*, no intuito de que este pudesse embasar a formulação de quatro Planos Plurianuais do Governo Federal relativos ao período de 2008 a 2023. Destaca-se que o *PNLT* também estaria integrado ao *Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)* no horizonte de 2008 a 2011 (Ibid., p. 1).

O *Plano* anuncia, dentre os seus fundamentos, a busca pela integração com o planejamento territorial brasileiro – especialmente no que concerne a segurança e a ocupação do território nacional – e a consideração de “projetos de nexos político”, com destaque àqueles voltados à redução das desigualdades regionais (Ibid., p. 3, 6).

Os “projetos de nexos político” seriam, em princípio, caracterizados por seus atributos em termos de diminuição das disparidades regionais, de indução ao desenvolvimento de determinadas áreas ou segmentos produtivos do país, de promoção da ocupação do território associada à defesa de nossas fronteiras ou ainda de fortalecimento da integração da América do Sul. Visam solucionar questões estruturais referentes ao desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentado e questões relacionadas à segurança nacional. Correspondem, no geral, a projetos que não estão necessariamente voltados a atender as demandas atuais e potenciais de mercado, uma vez que o referencial de mercado não seria suficiente ou mesmo adequado para justificar a sua seleção (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 357).

É interessante notar o reconhecimento por parte do *PNLT* sobre a importância dos temas estratégicos definidos como “projetos de nexos político”, que embora não apresentem, a princípio, uma justificativa econômica segundo os interesses de mercado, seriam

⁹⁰ Esta política foi formulada pelo Ministério do Planejamento em parceria com o BNDES, sendo pautada em grandes projetos de investimentos relativos à infraestrutura produtiva, incluindo o setor de transportes. Dessa forma, os *Enids* não correspondem, *strictu sensu*, à uma política do setor de transportes.

indispensáveis ao processo de desenvolvimento do país. Mais interessante ainda é notar que os projetos ligados ao desenvolvimento regional fazem parte desse grupo. Isso denota que promover a igualdade ou a equidade regional seria algo alheio à dinâmica do sistema socioeconômico atual na perspectiva do *PNLT*, sendo necessário haver intervenções do Estado para controlar e mitigar as desigualdades (re)produzidas e acirradas pelo sistema. Em outras palavras, o resultado “natural” de nossa dinâmica socioespacial seria a desigualdade.

Recordemos os apontamentos de Stiglitz (2013), Piketty (2014) e Atkinson (2015) sobre as desigualdades no mundo contemporâneo, especialmente a ideia de que elas não se tratam de um fenômeno natural, algo inelutável, mas fruto da dinâmica social e, portanto, podem ser alteradas, embora as estruturas que as mantêm se caracterizem pela inércia.

Não estamos negando a existência de ações governamentais de interesse coletivo que não são atraentes aos investidores privados, notadamente por estes buscarem obter a maior rentabilidade possível no curto prazo. O que nos parece questionável é considerar que as políticas voltadas ao desenvolvimento regional sejam mormente desse tipo. É como se a busca por maior igualdade e equidade espacial fosse inoperante ao sistema socioeconômico, seja ele qual for, ou que as políticas de desenvolvimento regional sempre se relacionem com setores atrasados e deficitários. Reconhecemos que as desigualdades são um dos pilares do capitalismo e que esta forma de organização sócio-econômica-espacial é complexa, nos exigindo um olhar perspicaz para evitarmos a adoção de modelos explicativos simplistas.

Com isso queremos destacar que parte das políticas de desenvolvimento regional podem sim ser útil ao próprio capitalismo – sem juízo de valor, no sentido de apontar o quão justo ou desejável isso venha a ser ou não. Assim, relegar uma posição de subordinação da questão regional aos interesses econômicos, sendo necessário sua defesa pelo viés político, a medida em que ela for relevante ou não em determinado contexto, é uma forma de esvaziá-la de sua relevância em si mesma. Portanto, ao mesmo tempo em que o *PNLT* confere atenção à questão regional brasileira, ele a destitui de poder, já que sem o acolhimento por parte do Estado ela não teria condições de se tornar um tema relevante perante os agentes econômicos que, no fundo, possuem grande proeminência sobre as dinâmicas socioespaciais. Note-se que esse debate já estava presente nos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids)* dos anos 1990. Ademais, é possível notarmos grande proximidade entre o *PNLT* e o *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015*, elaborado pela CNI e mencionado anteriormente.

Apesar disso, no que se refere a consideração da dimensão espacial e regional ao longo do processo de planejamento, o *PNLT* se distingue de outras políticas setoriais por conferir grande peso a ambos aspectos. A figura a seguir exhibe os objetivos do *Plano*.

Figura 14 - PNLT: objetivos – Brasil, 2008-2023

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 7-9).

Pudemos observar pela análise de seus objetivos que o *PNLT* valoriza de maneira significativa as dimensões espacial e regional, especialmente por meio da elaboração de uma regionalização do espaço brasileiro a partir da agregação de microrregiões geográficas do IBGE, adotada ao longo de todo o documento. Assim, tanto o diagnóstico como as proposições têm como referência um mesmo recorte regional, aspecto, a nosso ver, fundamental à coerência e coesão no interior da própria política.

Um dos pressupostos adotados pelo *PNLT* é que as desigualdades regionais e a demanda por serviços de transportes resultam do padrão locacional das atividades, na base do qual estão, simultaneamente, forças dispersivas e aglomerativas (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 11). Dessa forma, o surgimento de profundas disparidades de desenvolvimento dentro das macrorregiões, seria uma decorrência da “desconcentração concentrada das atividades econômicas” no país no último quarto do século XX (Ibid., p. 112).

O *Plano* ressalta que a tendência geral para o século XXI seria de acirramento das desigualdades regionais no Brasil, uma vez que os novos ciclos de expansão econômica nos planos nacional e internacional têm sido intensivos em C&T na geração de diferentes produtos, processos e técnicas de gestão. Assim, os novos padrões de localização de projetos

de investimentos identificam que as vantagens relativas das regiões para atraí-los dependerão cada vez menos da disponibilidade de recursos naturais ou de mão-de-obra não qualificada em abundância (fatores locais tradicionais) e cada vez mais da existência de trabalhadores qualificados em permanente processo de renovação de conhecimentos, centros de pesquisa, recursos humanos especializados, ambiente cultural etc. (fatores locais não-tradicionais). Considerando a atual distribuição espacial destes fatores não-tradicionais entre as regiões brasileiras, haveria fortes indícios de que nos novos ciclos de expansão poderiam ocorrer uma reconcentração espacial dos seus benefícios no Sul e no Sudeste do país (Ibid., p. 118).

No que concerne à modelagem macroeconômica utilizada no diagnóstico foram consideradas projeções de oferta e demanda de 80 tipos de produtos⁹¹ entre as 558 microrregiões do país nos anos de 2007, 2011, 2015, 2019 e 2023. Numa modelagem multi-modal e multi-produto, foram simulados fluxos e custos de transportes, de todas as origens e destinos, levando em conta efeitos de substituição e complementaridade entre mercados especializados (Ibid., p. 11). Como exemplo do cenário referencial, o documento exhibe a espacialização da produção, demanda e transações comerciais de soja em grão no ano de 2002

Mapa 1 - PNLT: espacialização da produção, demanda e transações comerciais de soja em grão – Brasil, 2002

⁹¹ Trata-se da matriz insumo-produto do IBGE. Seriam produtos relevantes: minérios (ferro, bauxita, carvão siderúrgico), siderúrgicos, complexo soja (soja em grãos, farelo e óleo de soja), milho, complexo cana de açúcar (cana, açúcar e álcool), combustíveis líquidos, complexo fertilizantes (rocha fosfática, fertilizantes primários, adubos), complexo madeira, celulose e papel, cimento, veículos, carnes, contêineres e carga geral.

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 119).

Segundo o *PNLT* (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 109), além das características estruturais e evolução recente, foi incluída na modelagem do sistema econômico brasileiro a maneira como os espaços se inter-relacionam. Assim, foram produzidos cinco volumes específicos para as macrorregiões do Brasil e um volume sobre a espacialização dos fluxos de comércio no país.

Neste quadro de referência, foram identificados e avaliados fatores de infraestrutura, socioeconômicos e institucionais/regulatórios associados a disfunções observadas e/ou antecipadas do sistema de transportes. Por conseguinte, embora diversos níveis de agregação espacial pudessem ser adotados, o resultado geral das avaliações teria indicado a agregação de microrregiões geográficas como recorte regional mais adequado para dar suporte a decisões sobre a política nacional de transportes no nível estratégico.

Segundo o documento, os efeitos de crescimento seriam bastante heterogêneos no espaço brasileiro, uma vez consideradas as estruturas produtivas específicas de cada microrregião brasileira e sua interdependência espacial (Ibid., p. 128). Assim, analisando o tipo de produto que mais contribui para o crescimento microrregional, foram estabelecidas seis categorias que serviram para a classificação das microrregiões, a saber: recursos naturais, produtos industriais com baixa intensidade tecnológica, produtos industriais com média intensidade tecnológica, produtos industriais com alta intensidade tecnológica, serviços privados e serviços públicos. O mapa a seguir exhibe esta classificação.

Mapa 2 - PNLT: tipologia dos produtos que lideram o crescimento da produção microrregional – Brasil, 2002-2023

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 129).

Na apreciação do *PNLT*, quatro aspectos se sobressaem na análise microrregional: i) uma dependência da porção setentrional do país em relação aos recursos naturais; ii) um cinturão de microrregiões fortemente baseadas em produtos de baixa intensidade tecnológica, orientado para suprir os novos mercados regionais associados à ocupação do Centro-Oeste; iii) regiões com crescimento capitaneado por produção com alta intensidade tecnológica se concentram no “núcleo duro” da economia brasileira, notadamente no Estado de São Paulo; iv) no Nordeste, o papel da administração pública continua determinante no desempenho regional no período de projeção (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 128).

As regiões identificadas a partir do cruzamento de quatro variáveis – PIB *per capita* (escala macrorregional), base produtiva dominante (escala microrregional), isocustos (corredores de transportes/bacias de captação) e biomas e densidade de unidades de conservação – foram denominadas de vetores logísticos, conforme a seguinte conceituação:

Define-se como Vetores Logísticos os espaços territoriais brasileiros onde há uma dinâmica socioeconômica mais “homogênea” sob o ponto de vista de produções, de deslocamentos preponderantes nos acessos a mercados e exportações, de interesses comuns da sociedade, de patamares de capacidades tecnológicas e gerenciais e de problemas e restrições comuns, que podem convergir para a construção de um esforço conjunto de superação de entraves e desafios. Embora esses espaços possam conter grandes heterogeneidades internas, eles representam uma repartição do território nacional sobre o qual podem ser construídas “bandeiras” em prol do desenvolvimento de suas potencialidades, acima das fronteiras regionais, estaduais ou municipais, tendo o fator de transportes um papel preponderante na estruturação física desse território do entorno (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 180).

Mapa 3 - PNLT: vetores logísticos – Brasil, 2007

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 13).

Como ressalta o documento, o conceito de vetores logísticos não é novo, a exemplo da regionalização utilizada pelos *Enids* nos anos 1990. O que distingue a proposta do *PNLT* das iniciativas anteriores, seria a consideração de três variáveis principais: as dinâmicas socioeconômicas, que embora sejam diversas são potencialmente articuladas e integradas; o mercado interno e o suprimento de cadeias produtivas, bem como as exportações; e, a sustentabilidade ambiental (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 182). Assim, considerando o processo de desconcentração concentrada das atividades econômicas no país, o *PNLT* identificou algumas áreas que seriam demandantes de maior atenção dos serviços de transporte:

- a) expansão da fronteira agrícola nas áreas da periferia dinâmica: municípios do Centro-Oeste, especialmente aqueles do norte do Mato Grosso (Sinop, Sorriso etc.) em função da produção de grãos e de carnes;
- b) expansão da fronteira mineral: Sudeste do Pará, onde se localiza a Província Mineral de Carajás (Parauapebas, Canaã dos Carajás, Curionópolis etc.);
- c) capitais e regiões metropolitanas em quase todas as unidades da federação: concentram os serviços administrativos, possuem maior nível hierárquico na rede urbana brasileira e dispõem de algum tipo de industrialização;
- d) regiões mais desenvolvidas do país, localizadas no Sul e no Sudeste: apresentam maior capacidade de espraiamento dos benefícios do seu processo de crescimento;
- e) municípios em regiões deprimidas: exibem dinamismo econômico em atividades produtoras de grãos (Oeste da Bahia e Sul do Maranhão.), de frutas tropicais em perímetros de irrigação (municípios de Petrolina e Juazeiro), na exploração de papel e celulose (Sul da Bahia) ou no turismo de sol e praia na costa Nordestina.

Haveria a persistência das desigualdades regionais no país e da “questão nordestina”: “(...) o Nordeste é, realmente, a principal questão regional no Brasil pois, após quase meio século de políticas públicas (a SUDENE foi criada em 1959), conseguiu-se apenas criar alguns bolsões de prosperidade econômica na Região (...)” (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 114).

Levando em consideração o atual contexto de inovações tecnológicas e de globalização econômica e financeira, novos paradigmas de desenvolvimento estariam pautados em três conceitos fundamentais, inclusive na escala regional: a sustentabilidade, a endogenia e a participação (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 115 et seq.). Sobre a endogenia o *PNLT* aponta:

A experiência histórica, nacional e internacional, de inúmeros projetos de investimentos, mostra que eles, usualmente, abrem um amplo leque de benefícios e de oportunidades para a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões e municípios em que se localizam, em termos de geração de renda e de emprego, de ampliação da base tributável, de novas oportunidades para micro e pequenas empresas, de melhorias na infraestrutura econômica e social, de oferta expandida de capitais intangíveis, etc. Entretanto, todas estas novas chances de desenvolvimento sustentável somente terão condições de se realizar num contexto de práticas de desenvolvimento endógeno. Se as lideranças políticas e comunitárias locais não se organizarem e não se mobilizarem para o aproveitamento das amplas oportunidades que surgirem em função dos projetos de investimento, todas as estimativas de seus benefícios potenciais poderão se frustrar ao longo do tempo, à medida que estes projetos caminharem para o fim de sua vida econômica útil.

Quando se mapeiam as regiões e municípios economicamente deprimidos com baixo potencial de desenvolvimento endógeno, percebe-se que:

- ✓ a questão regional brasileira, entendida como desigualdades e assimetrias espaciais e sociais, se concentra em inúmeros municípios do Nordeste e em áreas dos Estados do Pará, Tocantins e de Minas Gerais;
- ✓ os indicadores desfavoráveis para muitas áreas da Amazônia se devem à forma de cálculo do Potencial de Desenvolvimento (potencial manifesto e não potencial latente), utilizado para estabelecer a sua taxonomia;
- ✓ é preciso destacar os problemas regionais de interesse nacional dos problemas regionais de interesse estadual (Vale do Ribeira para SP, Zona da Mata para MG, Metade Sul para RS etc.) na formulação das políticas nacionais de desenvolvimento regional;
- ✓ as políticas sociais compensatórias, mesmo quando focadas nos municípios deprimidos, não têm capacidade de reverter minimamente as distâncias abissais que os separam dos municípios desenvolvidos em expansão das Regiões Sul e Sudeste (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 116).

Conforme pode-se depreender dos trechos destacados acima, em certa medida o *PNLT* confere a cada localidade/região a responsabilidade pela promoção de seu desenvolvimento, considerando-se o aproveitamento das oportunidades que lhe são ofertadas. Trata-se de um discurso fundamentado no paradigma do desenvolvimento local, que ganhou espaço no âmbito da teoria do desenvolvimento na década de 1990 e se faz presente em diversas políticas do governo brasileiro, conforme destacamos ao longo desta investigação. Num paralelo com as desigualdades sociais – quando muitas vezes se considera que a culpa pela pobreza é do pobre e não dos mecanismos que geram a pobreza –, nessa visão do paradigma do desenvolvimento local adotada pelo *PNLT*, a culpa pelo atraso socioeconômico seria das regiões pobres e não da dinâmica socioespacial responsável pela geração, continuidade e acirramento de desigualdades na dimensão espacial. Essa visão isenta de responsabilidade os grupos que comandam os mecanismos de exploração e subordinação de grupos sociais e, consequentemente, dos espaços/territórios/regiões que estes ocupam.

Alguns aspectos mencionados não foram devidamente aprofundados ao longo do documento, motivo pelo qual podemos apenas “ler nas entrelinhas” o seu significado e relevância no contexto geral do plano. É o caso da menção sobre a classificação desfavorável de algumas áreas da Amazônia segundo o potencial manifesto e não o potencial latente. Nossa crítica a esse respeito vai no sentido de lembrar a tendência do discurso político brasileiro em sobrevalorizar o potencial do país em se desenvolver no futuro – a velha ideologia do “Brasil Potência” dos governos militares – e desviar a atenção das mazelas e lacunas presentes no momento atual. Não nos parece razoável fazer um diagnóstico do momento presente tendo como base o potencial de futuro de um lugar ou região, já que este pode não se concretizar.

Outra observação diz respeito à distinção entre problemas regionais de interesse nacional e de interesse estadual. Nos parece que o *PNLT* defende que caberia ao Governo Federal apenas os primeiros. Isso se contrapõe às atuais discussões sobre as políticas

regionais, ao passo que se advoga a parceria entre os entes federados para a promoção do desenvolvimento regional com redução das desigualdades, ainda que cada ente tenha atribuições, competências e nível de participação distintos.

3.7. Políticas de Turismo: a concentração populacional e de riquezas na faixa litorânea

Considerando o âmbito estratégico-operacional, o primeiro *Plano Nacional do Turismo* (BRASIL/MTUR, 2003) foi elaborado para abarcar o período de 2003 a 2007. Em seu diagnóstico, destaca-se o discurso da vocação do Brasil para a atividade turística em virtude de sua riqueza natural, cultural, econômica e histórica, sendo a diversidade regional um dos grandes potenciais para o desenvolvimento do setor. Este seria o segmento da economia que atenderia de maneira mais completa e rápida as demandas por crescimento econômico e inclusão social do país,

(...) especialmente se for levada em conta a capacidade que o turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo.

(...) os recursos gerados pelo turista circulam a partir dos gastos praticados nos hotéis, nos restaurantes, nos bares, nas áreas de diversão e entretenimento. Todo o comércio local é beneficiado.

Jornaleiros, taxistas, camareiras, cozinheiras, artesãos, músicos, barqueiros, pescadores e outros profissionais, passam a ser agentes do processo de desenvolvimento (BRASIL/MTUR, 2003, p. 4).

Embora reconheçamos que a atividade turística de fato envolve outros segmentos da economia e uma multiplicidade de agentes sociais e econômicos, é importante lembrar que a riqueza gerada por qualquer atividade econômica, inclusive o turismo, é desigualmente dividida entre aqueles que participam da cadeia do setor. Dessa forma, ainda que jornaleiros, pescadores e camareiras se beneficiem em alguma medida da presença do turista, a apropriação dos lucros gerados em grande parte se concentra nas (grandes) empresas.

Conforme aponta Rita de Cássia Ariza da Cruz (2018, p. 11-12), o turismo envolve um conjunto de atividades econômicas que abarcam diferentes segmentos industriais, comerciais e de serviços – a exemplo dos setores de transportes e de construção civil –, “(...) o que implica reconhecer que o capital produtivo no turismo encontra-se, paradoxalmente, em grande parte, fora dele, em setores com os quais o turismo mantém relações mais ou menos diretas, mas certamente relações dialéticas de dependência e influência”. Dessa forma,

(...) os lugares onde o turismo se manifesta seriam apenas parte de uma geografia desenhada, em escala planetária (...). O que é fundamental reconhecer é que por trás das paisagens materiais criadas pelo e para o turismo encontram-se divisões do trabalho historicamente sobrepostas assim como processos imanentes ao modo de produção capitalista como a tendência contraditória à expansão e à concentração espaciais.

Cruz (2018, p. 12) assinala que o turismo de massa no Brasil é controlado pelas operadoras turísticas e, cada vez mais, pela hotelaria de rede internacional, altamente concentradas e centralizadas no território brasileiro. As grandes empresas que atuam na cadeia do turismo direcionam o fluxo dos turistas pelo território nacional segundo os seus interesses e de acordo com a infraestrutura socioeconômica já instalada, fatores que vêm contribuindo com a reprodução das históricas desigualdades espaciais que caracterizam o país. Assim, a atividade turística contribui com a manutenção da preponderância da faixa litorânea como a porção mais intensamente ocupada e desenvolvida do país.

Ainda sobre as possíveis contribuições ao desenvolvimento do Brasil, o *Plano Nacional do Turismo 2003-2007* apregoa que a criação de postos de trabalho nas atividades turísticas exige investimentos de menor vulto e com prazos de maturação mais rápidos em comparação a outros setores da economia. Outra vantagem seria a alta demanda por mão de obra e a impossibilidade de substituí-la por máquinas e equipamentos, havendo, portanto, o imperativo de priorizar os investimentos no setor para propiciar a geração de emprego e renda necessários ao desenvolvimento do país. As políticas estratégicas do setor formuladas posteriormente reafirmam esse discurso (BRASIL/MTUR, [2010b], p. 96, [2013b], p. 13, 52).

Ademais, o *Plano* anuncia pautar-se numa “(...) concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística” (Ibid., p. 7). Assim, as ações concernentes ao *Plano* culminariam na “(...) geração de novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo brasileiro, fortalecendo a autoestima nacional e a de nossas comunidades” (BRASIL/MTUR, 2003, p. 9).

Ressalte-se que o primeiro vetor de governo assinalado pelo documento foi justamente a redução das desigualdades regionais e sociais, seguido pela geração e distribuição de renda, a geração de emprego e ocupação e o equilíbrio do balanço de pagamentos (Ibid., p. 20). Por conseguinte, o objetivo geral do *Plano* foi desenvolver o produto turístico brasileiro, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais (Ibid., p. 22).

Seu sucessor, o *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*, mantém os princípios e diretrizes anteriores, anunciando como visão estratégica:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas (BRASIL/MTUR, 2007a, p. 16).

Segundo o documento, dentre os principais problemas do setor destaca-se a concentração territorial da atividade turística na faixa litorânea, havendo como desafio, portanto, expandir a desconcentração, diversificação e interiorização do turismo pelo território nacional, observando os potenciais advindos das diversidades regionais. Todavia, como empecilho haveria graves deficiências de infraestrutura social e econômica, seja no que se refere à infraestrutura turística – sinalização turística, centros de recepção e informação ao turista, centros de convenções e feiras, terminais de passageiros, unidades de hospedagem etc. –, seja no que diz respeito à infraestrutura de apoio ao turismo – sobretudo transportes e saneamento básico. Portanto, o desenvolvimento do turismo no Brasil demanda uma articulação intersetorial para que sejam priorizadas as demandas do setor junto a outros setores governamentais (BRASIL/MTUR, 2007a, p. 25, 39-40). A *Figura 15* exibe a estrutura de gestão do *Plano Nacional de Turismo 2007-2010*.

Esse diagnóstico é reiterado nos planos nacionais do setor subsequentes (BRASIL/MTUR, [2010b], p. 76-77), com grande destaque para a expansão do setor face a realização de megaeventos esportivos no país ([2010b], p. 97, [2013b], p. 6).

Apesar desse discurso sobre a valorização das diversidades regionais e sobre a desconcentração da atividade turística, Cruz (2018, p. 12-13) adverte que os turistas ‘domésticos’ e, mormente, os estrangeiros, teriam pequeno ou quase nulo protagonismo na definição das geografias produzidas pelo turismo no Brasil. Isso porque “(...) parte expressiva dos indivíduos-turistas não viaja simplesmente para lugares escolhidos por tocarem suas almas e corações, mas, de forma bem menos romântica que isso, para onde o capital os deseja levar”. Neste aspecto, Cruz ressalta o protagonismo do Estado, que continua sendo o mais importante fomentador do desenvolvimento do turismo em escala nacional, seja como grande provedor das infraestruturas demandadas pela atividade – em especial aquelas relacionadas à circulação territorial –, seja pela formulação de políticas de concessão de incentivos fiscais e financeiros, claramente convergentes com os interesses privados e privatistas das empresas que atuam no setor do turismo.

Figura 15 - Plano Nacional de Turismo: gestão descentralizada – Brasil, 2007-2010

Fonte: BRASIL/MTUR, 2007a, p. 45.

Três aspectos nos chamaram atenção na figura anterior. O primeiro refere-se à meta de incentivar prioritariamente 65 destinos turísticos, espalhados por todos os estados, para que atinjam um padrão de qualidade internacional na oferta de serviços ao turista. O objetivo é que estes destinos sirvam de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional, uma vez que suas experiências e práticas exitosas poderiam ser multiplicadas para outros destinos que integram as regiões turísticas do país (BRASIL/MTUR, 2007a, p. 52).

O segundo aspecto diz respeito a regionalização do turismo conformar um macroprograma, posição de maior destaque em relação ao plano anterior, embora a nosso ver isso seja insuficiente para dar conta das diversas facetas da dimensão regional no arcabouço desta política pública, pois dessa forma, a dimensão regional tende a se restringir à regionalização e também a ser ignorada em outras partes do *Plano*.

O terceiro aspecto é a adoção da divisão macrorregional do espaço brasileiro conforme a delimitação do IBGE como uma das instâncias de gestão do *Plano*. No intuito de facilitar a governança interfederativa, nos parece que houve uma tentativa de revitalizar os recortes macrorregionais no âmbito das políticas estratégicas do setor, uma vez que os principais interlocutores junto ao MTur têm sido os estados federados, como assinala o documento.

Esse modelo de gestão descentralizada do turismo foi regulamentado pela Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a *Política Nacional de Turismo*, que respeitaria o princípio constitucional da regionalização (BRASIL, [17 set.] 2008). A *Figura 16*, a seguir, exhibe a estrutura organizativa do setor.

Figura 16 - Política Nacional de Turismo: gestão descentralizada – Brasil, 2008

Fonte: BRASIL/MTUR ([2010b], p. 59).

De forma geral, a *Política Nacional de Turismo* consolidou alguns aspectos que haviam sendo abordados pelos planos nacionais de turismo, dentre os quais destacamos os seguintes objetivos que apresentam relação com a temática regional brasileira: i) reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda; ii) estimular a criação, a consolidação e a difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, com vistas em atrair turistas nacionais e estrangeiros, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social; iii) promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica; iv) propiciar os recursos necessários para investimentos e aproveitamento do espaço turístico nacional de forma a permitir a ampliação, diversificação, modernização e segurança dos equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às preferências da demanda, e, também, às características ambientais e socioeconômicas regionais existentes (Art. 5º, incisos II, IV, VI e XIII).

Note-se que a Lei nº 11.771 define que o plano nacional de turismo teria suas metas e programas revistos a cada quatro anos, em consonância com o plano plurianual, ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo. Essa observação é importante na medida em que diversos setores vêm buscando conciliar a elaboração de seus planos tático-estratégicos com a elaboração dos PPAs do Governo Federal, tendo em vista a oportunidade de inserir os programas com compõem tais planos na programação financeira e orçamentária da União.

O *Plano Nacional de Turismo* subsequente, correspondente ao período de 2013 a 2016, reforça o imperativo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, sendo a regionalização turística, existente desde 2004 e reformulada nesse contexto, a principal referência territorial para o planejamento do setor (BRASIL/MTUR, 2013c, p. 21), conforme analisaremos em pormenores nos capítulos seguintes. Ademais, o *Plano* propõe a formulação de uma Agenda Estratégica para abarcar o horizonte temporal de 2013 a 2022 e a elaboração de documentos de natureza tático-operacional, denominados PNT em Ação.

4. ESTRATÉGIAS E PROPOSIÇÕES PARA MITIGAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

É no âmbito das estratégias e proposições que se dá grande parte das inconsistências verificadas no processo de planejamento governamental, uma vez que as medidas elencadas podem estar descoladas do diagnóstico realizado ou serem inadequadas para atingir os objetivos delineados previamente. Dessa forma, o objetivo deste capítulo é identificar as principais estratégias e proposições elencadas pelas políticas públicas federais atinentes à mitigação das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento regional, ressaltando alguns avanços e dificuldades no que concerne à abordagem da dimensão regional no escopo do planejamento governamental.

4.1. Políticas de Desenvolvimento Regional: valorização da diversidade regional

Na interpretação da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* (BRASIL/MI, 2003, p. 12; BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p. 7, 12), as desigualdades regionais são um entrave ao desenvolvimento do país, sendo imperioso valorizar a diversidade regional por meio da exploração dos potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões. As principais estratégias elencadas para atingir este objetivo são: a recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudene, Sudam e Sudeco)⁹², a reorientação dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO)⁹³ e a elaboração de planos e programas de desenvolvimento regionais, acompanhados de instrumentos de apoio à sua implementação.

⁹² A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi instituída pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, e extinta pela Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a qual instituiu em seu lugar a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Posteriormente, a Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, extinguiu a Adene e recriou a Sudene. De forma semelhante, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) foi criada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, extinta pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a qual instituiu a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), sendo recriada pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. A Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) foi criada pela Lei nº 5.365, de 01 de dezembro de 1967, extinta pelo Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990, e recriada pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Não obstante as transformações políticas, econômicas e sociais verificadas no país ao longo das últimas décadas, a recriação da Sudam, Sudene e Sudeco foi pautada no resgate do desenho institucional, dos instrumentos de ação e das diretrizes que caracterizaram o planejamento regional ao longo dos anos 1970 e 1980. A nosso ver, a mera recriação de instituições para atuar sob paradigmas já desgastados e superados, pouco contribui para superação das desigualdades regionais no período recente.

⁹³ Os Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO), os Fundos de Desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO) e os incentivos fiscais são os principais instrumentos financeiros das políticas regionais utilizados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional na atualidade. No entanto, segundo Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva (2017, p. 8-9), eles estariam atrelados ao perfil das políticas regionais precedentes: os incentivos fiscais foram criados em 1963, os Fundos Constitucionais em 1989 e os Fundos de Desenvolvimento nos anos 2000, como sucessores dos Fundos de Investimentos (Finam, Finor), em operação desde os anos 1970.

No que concerne à recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional realizada entre 2007 e 2009, Adriana Melo Alves, João Mendes da Rocha Pinto e Paulo Pitanga do Amparo (2014, p. 115) apontam que tais instituições carecem de estrutura administrativa e de instrumentos financeiros para seu o pleno funcionamento e atendimento de suas competências.

A respeito do financiamento das políticas regionais, Alves, Pinto e Amparo (2014, p. 116) advogam que os instrumentos já existentes mantiveram o foco em estratégias de desenvolvimento regional já defasadas e pouco eficientes – atendimento ao setor privado, sobretudo por meio de renúncias fiscais –, além de adotarem abordagens e recortes territoriais que não convergem com os objetivos e regiões prioritárias da *PNDR*. Adicionalmente, a não criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional preconizada pela *PNDR* teria sido um dos grandes entraves à implementação e execução desta política.

Sobre a elaboração de planos e programas regionais, houve uma grande profusão na primeira quinzena do século XXI. Note-se que a *PNDR* entrou na agenda governamental em 2003, quando passou a ser discutida no âmbito do Ministério da Integração Nacional (MI), porém, mesmo antes de sua instituição pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, alguns planos e programas criados pelo MI nos anos imediatamente anteriores já estavam em conformidade com as diretrizes desta política.

Este é o caso do *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA)* (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 7, 11), que assinala estar em consonância com a *PNDR* e as novas percepções sobre o desenvolvimento regional. Segundo o documento, a globalização econômica teria propiciado uma reestruturação do capitalismo, que por sua vez redefiniu as relações entre Estado e mercado, com prioridade ao atendimento dos interesses deste último. As mudanças daí derivadas teriam resultado em um novo modelo de desenvolvimento e, conseqüentemente, de planejamento governamental, inclusive no que se refere à questão regional brasileira.

Nesse panorama, o desenvolvimento regional teria passado a exigir a configuração de novas modalidades produtivas que combinam a velha competição com a cooperação entre empresas, a exemplo das experiências exitosas ao redor do mundo envolvendo distritos industriais, *clusters* e polos de inovação tecnológica, todos relacionados com a aglomeração de atividades produtivas no espaço. Citando Amaral Filho (2002), o *PDSA* lista os elementos que caracterizam a nova economia regional:

(...) formação e acúmulo de capital social localizado; aglomeração setorial e espacial de micros, pequenas e médias empresas; especialização produtiva;

crescimento da importância das atividades exportadoras; ênfase na formação de economias externas, de aglomeração e de escala; combinação de cooperação com concorrência entre empresas; reestruturação do mercado de trabalho, com destaque para a formação da força de trabalho; surgimento das operações de microcrédito como forma de superação das dificuldades de acesso ao financiamento para micro e pequenos empresários; inovação continuada na tecnologia e nas relações de produção e de trabalho; estímulo e valorização das parcerias entre o estado e a iniciativa privada e entre os próprios empresários; e descentralização da ação estatal e participação das comunidades envolvidas no esforço do planejamento e do desenvolvimento regional (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 55).

Levando em consideração os fundamentos da nova economia regional, exibidos na *Figura 17*, o *PDSA* (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 55) elenca como estratégias de desenvolvimento regional o apoio aos projetos estruturantes de médio ou grande porte – a exemplo do Projeto de Transposição do Rio São Francisco e a construção de trechos da Ferrovia Transnordestina – e também o apoio as iniciativas de pequeno porte, em especial as atividades “rurbanas” – que incluem as atividades não-agrícolas ligadas à moradia e ao lazer, várias atividades industriais e de prestação de serviços, e os pequenos negócios agropecuários intensivos que são voltados a nichos especiais de mercado, a exemplo da piscicultura, horticultura, floricultura, fruticultura de mesa e criação de pequenos animais. Tais atividades “rurbanas” demandariam o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de arranjos produtivos locais atinentes às atividades agrárias e industriais, bem como a estruturação do turismo ecológico e rural, pontua o documento.

Figura 17 - A nova economia regional segundo o *PDSA* - Brasil, 2005

A NOVA ECONOMIA REGIONAL SEGUNDO O PDSA	
1	Aspectos diferenciados da velha e da nova economia regional
Velha economia regional	Nova economia regional
Dirigismo estatal.	Co-participação Sociedade-Estado sem a fragmentação do Estado (“Estado mínimo”).
Baixa exposição internacional.	Aumento da exposição internacional. Aumento de acordos multilaterais e bilaterais. Competitividade internacional.
Abordagem por produto (redução do enfoque às próprias fábricas).	Abordagem por cadeias, setores, arranjos produtivos, redes ou grupos de empresas (busca de eficiência além dos muros das fábricas). Aumento da capacidade de inovação das empresas.

Continua...

A NOVA ECONOMIA REGIONAL SEGUNDO O PDSA		
2	Mudanças de paradigma da política regional	
Critério	Política regional clássica	Política regional moderna
<i>Base conceitual</i>		
	Teoria da localização industrial.	Teoria da aprendizagem regional.
	Fatores-chave: regionais.	Fatores-chave: capacidade regional.
	Atributos: custos de produção, disponibilidade de mão de obra.	Atributos: <i>milieux innovateurs</i> , <i>clusters</i> e redes.
<i>Característica da política</i>		
Propósitos	Equidade ou eficiência.	Equidade e eficiência
Objetivos	Criação de emprego. Aumento de investimento.	Aumento da competitividade. Empreendedorismo, inovação, habilidades.
Esfera de ação	Reativa, baseada em projeto.	Proativa, planejada, estratégica.
<i>Estrutura da política</i>		
Foco espacial	Áreas problema.	Todas as regiões.
Base analítica	Uso de indicadores. Exportação regional.	Análise regional tipo SWOT*.
Instrumentos básicos	Esquema de incentivo.	Programa de desenvolvimento.
Assistência técnica	Ajuda comercial. Infraestrutura física.	Ambiente de negócio. Infraestrutura de informação.
<i>Organização</i>		
Política de desenvolvimento	De cima para baixo / centralizada.	Coletiva / negociada.
Tipo de organização	Governo central.	Autoridades regionais.
Parceiros	Nenhum.	Governo local. Organizações voluntárias e parceria social.
Administração	Simples / racional.	Complexa / burocrática.
Seleção de projetos	Interna.	Participativa.
Período	Anual.	Plurianual.
<i>Avaliação</i>		
Estágio	<i>Ex-post</i> .	<i>Ex-ante, interim, ex-post</i> .
Resultados	Mensuráveis.	Díficeis de mensurar.

Continua...

...Conclusão.

A NOVA ECONOMIA REGIONAL SEGUNDO O PDSA		
3	Elementos essenciais do planejamento regional aplicado ao Nordeste Semi-Árido	
Elementos	Programas anteriores	PDSA
Agricultura e pecuária	Central	Complementar
Urbano-Rurbano	Ausente	Presente
Ação fundiária	Colonização	Reforma agrária
Estratégia	Setorial	Espacial
Sustentabilidade	Monolítica	Compartida
Enfoque	Estoques	Fluxos
Microeconomia	Mercadorias	Serviços
Elaboração: Simone Affonso da Silva (2019). Fonte: BRASIL/MI/ADENE/IICA (2005, p. 55-57). / * A sigla SWOT significa: S = Strengths (pontos fortes); W = Weakness (pontos fracos); O = Opportunities (oportunidades); e T = Threats (ameaças). / Obs: Os itens 1 e 3 foram concebidos pela equipe de elaboração do PDSA e o item 2 foi elaborado por Bachtler & Yuill (2001, p. 12), conforme citado no documento.		

Embora aspectos importantes relativos ao desenvolvimento e ao planejamento governamental tenham sido destacados no âmbito da “nova economia regional”, cabe pontuarmos algumas críticas.

Carlos Vainer (2007, p. 13, 18) ressalta que uma das mudanças teórico-conceituais a nível internacional nos anos 1990 foi a adoção da expressão “planejamento estratégico”, num contexto de ampliação do mercado de consultorias e da convergência entre o planejamento empresarial e o planejamento territorial. Para o autor, é possível fazer uma analogia entre empresas capitalistas concorrendo num mercado livre, por um lado, e cidades e regiões competindo num mercado globalizado de localizações, por outro. Dessa forma, a guerra dos lugares teria contribuído de maneira decisiva para multiplicar as rupturas socioterritoriais e aprofundar a fragmentação do território nacional. Nas palavras do autor:

Desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, marketing urbano se transformam nos principais instrumentos de um planejamento estratégico que não faz senão preparar a submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares. Com o apoio de consultores internacionais ou de agências multilaterais que elaboram e difundem a retórica do planejamento competitivo e das estratégias territoriais empreendedoristas, o neo-localismo competitivo, espécie de “paroquialismo mundializado”, constitui ele também vetor da fragmentação (VAINER, 2007, p. 13).

Conforme assinalamos em pesquisa anterior (SILVA, 2014), esse contexto está relacionado com a emergência do paradigma do desenvolvimento local, pautado em

estratégias de desenvolvimento como os *clusters*, os arranjos produtivos locais (APLs) e os consórcios públicos, largamente utilizados no âmbito do planejamento regional, fato também ressaltado por Vainer (2007, p. 18).

O *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI (PDNE)* (BRASIL/ADENE, 2006) destaca dentre as diretrizes para a redução das desigualdades regionais no âmbito econômico: promover o aumento das vantagens competitivas do Nordeste através da modernização econômica, do aumento da eficiência do sistema produtivo e da elevação da produtividade dos segmentos econômicos, incorporando novas tecnologias e melhorando a qualidade dos recursos humanos e dos processos gerenciais. Também seria necessário promover a integração competitiva nas economias nacional e internacional, elevar as taxas de crescimento econômico e a renda *per capita*, superar as carências de infraestrutura econômica, fomentar investimentos em C&T e sua incorporação ao sistema produtivo. No plano social seria necessário: elevar a qualidade de vida da população melhorando os serviços ligados à educação, saúde, habitação e saneamento básico. Na dimensão ambiental, buscar-se-ia reduzir o processo de desertificação, controlar os impactos negativos das aglomerações urbanas no meio ambiente e a degradação ambiental nos diversos ecossistemas regionais.

Embora o *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)* (BRASIL/SUDENE, 2011, p. 12) tenha concebido desafios semelhantes, em certa medida ele se contrapôs aos planos anteriores da Sudene, que buscavam a formulação de soluções que se aplicassem a região como um todo. Diferentemente, o *PRDNE* propôs a seletividade espacial dos programas e das ações, de forma a concentrar “esforços em iniciativas de visibilidade social”. Logo, o *PRDNE* adotou como objetivo reconhecer a multiplicidade de questões envolvidas no seu escopo, sem, contudo, pretender abarcar todas elas.

O *PRDNE* elencou seis diretrizes: i) educação para a inclusão e o desenvolvimento; ii) promover a competitividade do setor produtivo regional; iii) prover o Nordeste de infraestrutura física urbana, de transportes e de comunicação necessárias à sua integração interna e externa; iv) fortalecer vetores que promovam a sustentabilidade socioambiental; v) transformar a cultura nordestina em vetor de inclusão social e desenvolvimento; iv) fortalecer os governos estaduais e municipais como agentes do desenvolvimento.

Segundo o documento, suas diretrizes e ações levam em consideração a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, a *Agenda Nacional de Desenvolvimento*, o *Projeto Nordeste*, o *Programa de Aceleração do Crescimento*, o *Plano Plurianual 2008-2011*, o *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, o *Projeto Brasil 3 Tempos*, o *Plano de*

Desenvolvimento do Nordeste, o Plano Nacional de Logística, o Plano de Desenvolvimento da Educação, a Política de Desenvolvimento Produtivo, o Plano Nacional de Cultura, o Plano Brasil 2022, a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento, as Bases para a Recriação da Sudene e os resultados do processo de planejamento dos Estados com a Sudene (BRASIL/SUDENE, 2011, p. 10).

Não descreveremos os detalhes de cada uma das diretrizes supracitadas nem as minúcias acerca das influências das políticas listadas no parágrafo anterior. Não obstante, cabe fazer uma observação: as relações da *PNDR* com as demais políticas públicas deveria ser uma “via de mão dupla”, ou seja, uma relação de retroalimentação ao longo do tempo, caracterizada pela pactuação de certas diretrizes, objetivos e metas em comum. Mas, em nossa apreciação, não há um diálogo profícuo entre as políticas regionais e demais políticas públicas, em parte devido ao próprio padrão de atuação do Estado brasileiro, conforme intentamos demonstrar nesta investigação. Isso nos alerta para o risco desta relação se tornar uma “via de mão única”, geralmente em benefício das políticas setoriais.

A esse respeito selecionamos um indício do peso excessivo das políticas setoriais na formulação do *PRDNE*: a segunda diretriz deste plano, relativa ao incremento da competitividade do setor produtivo regional, repete as mesmas proposições das políticas de ciência, tecnologia e inovação e das políticas industriais examinadas adiante, reproduzindo, inclusive, o mesmo discurso sobre os “setores portadores de futuro”, a imprescindibilidade e inevitabilidade da modernização e da inovação tecnológica para o desenvolvimento no mundo atual, sendo que poucos elementos são acrescentados pelo plano à essa discussão.

De forma semelhante, o ***Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira (PAS)*** (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 8) menciona influências do *Plano Plurianual 2008-2011* e do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* em sua formulação. Todavia, nos parece que não houve uma mera adoção de leituras e proposições advindas de outros setores governamentais, uma vez que o *Plano* traz críticas contundentes sobre a atuação governamental na região e avança no sentido de criar novos paradigmas para o seu desenvolvimento, buscando, inclusive, inserir a dimensão ambiental nas proposições do *PPA 2008-2011* e nas políticas setoriais voltadas à Amazônia.

O *PAS* (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 7-8) argumenta a favor da superação do atual modelo de exploração predatória dos recursos naturais, associado à mera transferência para a Amazônia do cumprimento de metas nacionais, as quais desconsideram as especificidades da região e não internalizam os benefícios gerados ao país. Dessa forma, o *Plano* propõe a elaboração de um novo modelo de ocupação e desenvolvimento para a macrorregião, pautado

na inclusão social, na estabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e na redução das desigualdades regionais. Um dos grandes desafios seria conciliar as soluções dos problemas nacionais com as exigências da economia global e com as demandas da economia nacional, num processo dialético entre o endógeno *versus* o exógeno, que resulte em melhoria efetiva da qualidade de vida dos habitantes da região (Ibid., p. 15). Por conseguinte, o *PAS* (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 54) anuncia como macro-objetivos:

- a. promover o ordenamento territorial e a gestão ambiental, de modo a possibilitar (i) o combate à grilagem; (ii) a resolução de conflitos fundiários e destinação das terras públicas; (iii) o controle sobre a exploração ilegal e predatória de recursos naturais; e (iv) a proteção dos ecossistemas regionais.
- b. fomentar atividades econômicas pautadas no uso sustentável dos recursos naturais com inovação tecnológica, agregação de valor e valorização da biodiversidade, da geodiversidade e dos conhecimentos de populações locais, de modo a estimular a geração de emprego e renda, o fortalecimento da segurança alimentar e maior competitividade em mercados regionais, nacionais e internacionais.
- c. subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e na instalação de equipamentos urbanos, visando a maximização dos benefícios socioeconômicos e minimização e mitigação dos impactos negativos dessas intervenções na região.
- d. fortalecer a inclusão social e a cidadania por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas e de garantias do acesso da população regional a políticas universais de educação, saúde, segurança pública e previdência social.
- e. embasar a construção de um novo modelo de financiamento na Amazônia, voltado para a redução das desigualdades sociais e regionais, geração de emprego e renda, uso sustentável dos recursos naturais.

O *Plano* também elenca dentre as suas diretrizes estratégicas a ampliação da presença do Estado na Amazônia, a fim de garantir maior governabilidade sobre os processos de ocupação territorial e de usos dos recursos naturais, maior capacidade de orientação dos processos de transformação socioprodutiva e melhor atendimento aos direitos básicos das populações locais. Também é destacada a necessidade de se promover a cooperação e a gestão compartilhada de políticas públicas entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal (BRASIL/MI/MMA, 2008, p. 58). Segundo o documento, o livre funcionamento das forças de mercado não é apenas incapaz de reverter a tendência de incremento das desigualdades regionais, como inclusive a agrava (Ibid., p. 79).

Por sua vez, o *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)* (BRASIL/MI/SUDAM, 2012, p. 1, 10) apregoa ser o braço operacional do *PAS* e o articulador das intervenções governamentais na Amazônia Legal, especialmente das ações e programas de incidência meso e microrregionais (Ibid., p. 33-34). Além de sua concordância com a *PNDR* e

com o *PAS*, o *PRDA* afirma que suas proposições são compatíveis com os planos plurianuais da União e dos estados, a legislação referente a regularização fundiária, com as *Metas de Desenvolvimento do Milênio*, com o *Plano Nacional de Mudanças Climáticas*, com o *Plano de Ação para a Prevenção e Controle de Desmatamento da Amazônia Legal*, com o *Plano Nacional de Agro-Energia*, com o *Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal* e com as diretrizes gerais de governo da Presidente Dilma Rousseff (Ibid., p. 38).

Dessa forma, o documento anuncia como diretrizes: redução da extrema pobreza; promoção do crescimento econômico regional; incentivo e apoio ao desenvolvimento e consolidação do sistema regional de CT&I; conservação do meio ambiente; promoção da integração intra e inter-regional na Amazônia Legal; excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços. Essas diretrizes são desdobradas em desafios, com seus respectivos programas, por sua vez destrinchados em objetivos, metas e indicadores.

A fim de alcançar o futuro desejado, o ***Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO)*** (BRASIL/MI, 2007, p. 150, 156-157) estabelece vetores estratégicos de desenvolvimento, desagregados em programas e projetos, através dos quais se operacionalizariam as ações para o desenvolvimento regional. Os vetores são: i) democratização e melhoria da gestão pública; ii) gestão ambiental e recuperação do meio ambiente; iii) melhoria da educação e fortalecimento do sistema de P&D; iv) ampliação da infraestrutura social e urbana; v) ampliação da infraestrutura econômica e logística; vi) diversificação e adensamento das cadeias produtivas. O intuito é que esse conjunto de vetores combine aumento da competitividade regional, conservação dos ecossistemas e melhoria da qualidade de vida da população, culminando no desenvolvimento sustentável.

A partir do exame dos planos de desenvolvimento regionais supracitados, podemos inferir que, no geral, eles defendem: o incremento da competitividade econômica e da qualificação de mão de obra por meio de investimentos em educação e em CT&I; o aprimoramento da estrutura produtiva com base na agregação de valor de bens e mercadorias produzidos nas regiões e na diversificação e adensamento de cadeias produtivas; geração de emprego e renda; investimentos em infraestrutura econômica, especialmente em energia, comunicações, transportes e logística; investimentos em infraestrutura social, sobretudo em serviços de educação, saúde, saneamento básico e em habitação; o fortalecimento da integração das regiões com o mercado nacional e com os mercados internacionais, com vistas a reduzir as vulnerabilidades locais e resguardar a satisfação tanto dos interesses regionais como nacionais; promoção da sustentabilidade ambiental, via conservação do patrimônio natural e recuperação de áreas degradadas; a reconfiguração da rede urbana, visando maior

articulação entre as cidades e maior equilíbrio da rede; a redução das desigualdades intrarregionais; a redução das desigualdades de renda. Ademais, os planos de desenvolvimento macrorregionais defendem o aperfeiçoamento do pacto federativo, com vistas a lograr maior cooperação governamental e melhor gestão administrativa, um novo modelo de financiamento para as políticas regionais e novas bases para a participação social.

Conforme argumentamos no Capítulo 2, a desigualdade é um fenômeno multidimensional, transversal e transescalar, que exige uma abordagem tão rica quanto o conjunto de aspectos que a compõem. A nosso ver, ainda que tenham limitações, a *PNDR* e o conjunto de planos de desenvolvimento macrorregionais se esforçam para dar conta disso.

No entanto, conforme adverte Paulo Pitanga do Amparo (2014, p. 188), nenhuma ação concreta derivou dos planos estratégicos de desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, “(...) sobretudo por conta da fragilidade das Superintendências em lhes dar cumprimento, não tendo nem sequer sido aprovados como Lei, conforme previsto nas Leis de recriação das Superintendências”.

Na apreciação de Carlos Brandão (2014b, p. 340), embora a *PNDR* seja um importante documento, os principais aspectos que propiciariam sua consecução não avançaram: não foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, nem operaram as instâncias de governança esboçadas, nem a temática ganhou centralidade na agenda governamental.

4.2. Políticas de Educação: universalização da educação com desconcentração e descentralização espacial

O *Plano Nacional de Educação 2001-2010* (BRASIL, [10 jan.] 2001), anunciava como objetivos: i) elevação global do nível de escolaridade da população; ii) melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; iii) redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e iv) democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O *Plano* define diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação. Tratando-se de metas gerais para todo o país, o *Plano* aponta a necessidade de adequá-las segundo as especificidades locais e de definir estratégias apropriadas à cada circunstância, bem como defende a formulação de planos estaduais e municipais.

Seguindo as características de seu diagnóstico, o *PNE de 2001-2010* mantém o foco nas desigualdades sociais, com menor destaque às desigualdades regionais. Por exemplo: o documento não destaca a necessidade de elaborar e formular políticas de acordo com especificidades regionais no caso do ensino básico e médio, mas menciona o imperativo de considerar as especificidades locais/regionais no caso do ensino profissionalizante e superior.

A esse respeito, um exemplo pode ser observado no trecho:

A exclusão da escola de crianças na idade própria, seja por incúria do Poder Público, seja por omissão da família e da sociedade, é a forma mais perversa e irremediável de exclusão social, pois nega o direito elementar de cidadania, reproduzindo o círculo da pobreza e da marginalidade e alienando milhões de brasileiros de qualquer perspectiva de futuro.

A consciência desse fato e a mobilização social que dela decorre têm promovido esforços coordenados das diferentes instâncias do Poder Público que resultaram numa evolução muito positiva do sistema de ensino fundamental como um todo, em termos tanto de cobertura quanto de eficiência. (...) (BRASIL, [10 jan.] 2001).

Após esse trecho segue-se duas tabelas, a primeira exibindo o número de matrículas no ensino fundamental por faixa etária e por estado em 1998 e a segunda exibindo as taxas de escolarização bruta e líquida na faixa de 7 a 14 anos no Brasil e por macrorregiões em 1991 e 1996. Embora os dados permitam uma análise mais aprofundada do ponto de vista regional, isso não ocorre. O documento menciona apenas:

A desigualdade regional é grave, tanto em termos de cobertura como de sucesso escolar. Apesar do expressivo aumento de 9 pontos percentuais de crescimento entre 1991 e 1998, as regiões Norte e Nordeste continuam apresentando as piores taxas de escolarização do País. O Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, assim como o Projeto Nordeste/Fundescola, devem garantir os recursos para a correção dessas desigualdades. É preciso que a União continue atenta a este problema, priorizando o auxílio técnico e financeiro para as regiões que apresentam maiores deficiências (BRASIL, [10 jan.] 2001).

O documento afirma: “a existência de crianças fora da escola e as taxas de analfabetismo estão estreitamente associadas. Trata-se, em ambos os casos, de problemas localizados, concentrando-se em bolsões de pobreza existentes nas periferias urbanas e nas áreas rurais”. Todavia, não há uma problematização mais aprofundada sobre a distribuição regional desses bolsões de pobreza. Tanto os dados apresentados no diagnóstico do *PNE 2001-2010* como a análise realizada por Marta Arretche (2015a, p. 14, 2015b, p. 197, 222) sobre a expansão dos serviços básicos no território nacional entre os anos de 1970 e 2010, indica que havia déficits nos indicadores da educação, particularmente no ensino fundamental, em todas as regiões do país, mas com disparidades significativas entre as macrorregiões. Retomando os apontamentos de Arretche, nos anos 1970 a macrorregião Sudeste tinha a

melhor oferta de serviços essenciais e caminhava para a sua universalização já nos anos 1980, enquanto a expansão da cobertura em direção à universalização ocorreu nos anos 1980 nas macrorregiões Sul e Centro-Oeste, sendo apenas nos anos 2000 que nas macrorregiões Norte e Nordeste alcançaram patamares elevados de cobertura de serviços essenciais, quando estes já estavam praticamente universalizados no restante do território nacional.

O *Plano* propõe que a oferta pública de educação conceda prioridade aos alunos de famílias de menor renda, situando os estabelecimentos de ensino nas áreas de maior necessidade e potencial de exclusão social, em direção à universalização do serviço. Para todos os níveis de ensino, o *PNE 2001-2010* destaca o imperativo de alcançar padrões mínimos de infraestrutura, desde os aspectos mais básicos, como iluminação, ventilação, rede elétrica, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, até os mais avançados, como equipamentos para laboratórios nas áreas de exatas e biológicas, no ensino médio ou superior.

Uma das estratégias elencadas para mitigar as desigualdades regionais no tocante à educação diz respeito à ampliação da educação à distância, sobretudo para aumentar a oferta de ensino fundamental e médio para jovens e adultos insuficientemente escolarizados.

Outra estratégia diz respeito ao pacto federativo e à cooperação governamental. O documento assinala o imperativo da responsabilidade compartilhada no tocante às políticas educacionais entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, conforme estabelece a Constituição Federal. Sobressai o argumento de que a União e os estados devem prestar apoio técnico e financeiro aos municípios. Assim, o documento propõe a formulação e execução de planos estaduais e municipais de educação em consonância com suas diretrizes, objetivos, metas e prioridades. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) também é elencado como instrumento primordial para redistribuição de recursos financeiros entre os entes da federação e, portanto, como estratégia para mitigar as desigualdades regionais, ao propiciar maior equidade em direção a universalização da oferta da educação em todo o território nacional.

Por fim o *PNE 2001-2010* assinala:

Os objetivos e as metas deste plano somente poderão ser alcançados se ele for concebido e acolhido como Plano de Estado, mais do que Plano de Governo e, por isso, assumido como um compromisso da sociedade para consigo mesma. Sua aprovação pelo Congresso Nacional, num contexto de expressiva participação social, o acompanhamento e a avaliação pelas instituições governamentais e da sociedade civil e a conseqüente cobrança das metas nele propostas, são fatores decisivos para que a educação produza a grande mudança, no panorama do desenvolvimento, da inclusão social, da produção científica e tecnológica e da cidadania do povo brasileiro (BRASIL, [10 jan.] 2001).

Em 2007 o Governo Federal lançou o *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)* (BRASIL/MEC, [2014?]), uma política de Governo, de caráter tático e de médio prazo, voltada especificamente para a educação básica, abarcando 41 programas.

Embora o *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)* adote um discurso bastante enfático sobre o ordenamento territorial e a mitigação das desigualdades regionais no que se refere à educação, os avanços na abordagem espacial, territorial e regional ainda são insuficientes para que as políticas educacionais atuem de forma mais intensa e profunda na redução das disparidades regionais brasileiras. Citemos um exemplo: o documento assinala o imperativo de se construir uma unidade dos sistemas educacionais como um sistema nacional, considerando etapas, modalidades e níveis educacionais⁹⁴ como momentos de um processo geral, além de promover a cooperação governamental. Em seguida, o documento afirma:

O enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do país. (...). (BRASIL/MEC, [2014?], p. 6).

Não obstante a visão sistêmica sobre a educação seja importante para articular etapas, modalidades e níveis de ensino num contexto de cooperação inter e intragovernamental, os programas associados ao *PDE* abordam mormente as desigualdades entre campo e cidade – *Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo)* –, entre centro e periferia e entre capital e interior – *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)* e *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*. As desigualdades intraurbanas, por exemplo, não são consideradas no desenho das políticas educacionais. Isso demonstra que a diversidade e a desigualdade expressas na dimensão espacial são captadas em apenas alguns recortes e escalas geográficas.

Ainda que alguns programas tenham uma abordagem relevante do ponto de vista da questão regional – como aqueles três citados no parágrafo anterior, que serão abordados de forma mais detalhada a seguir –, cabe destacar neste momento duas ações relacionadas ao *PDE* que passaram a influenciar sobremaneira as políticas educacionais: a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e a criação de Planos de Ações Articuladas firmados entre a União e os municípios, os estados e o Distrito Federal.

⁹⁴ Níveis de ensino: Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior; modalidades de ensino: Educação do Campo, Educação Especial, Educação Profissional Técnica de Nível Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação à Distância.

No tocante ao Ideb, o objetivo anunciado foi o de conectar avaliação, financiamento e gestão, além de aumentar a responsabilização e a mobilização social (BRASIL/MEC, [2014?], p. 19). Dessa forma, reformulou-se o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que ao invés de ser aplicado a uma amostra do conjunto de alunos passou a abranger todo o universo da educação básica pública, sendo que os dados passaram a ser divulgados por rede e por escola. O público alvo passou a ser todos os alunos da rede pública do 5^a e 9^a ano do Ensino Fundamental e do 3^a ano do Ensino Médio e uma amostra dos alunos da rede particular. Também foi implementada a Prova Brasil, com vistas a avaliar o desempenho dos alunos do 2^o ano do ensino fundamental das escolas públicas. Ambas avaliações se baseiam na aplicação provas de Língua Portuguesa e de Matemática.

Assim, o Ideb reúne, em um só indicador, os resultados do fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir: i) dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar; ii) das médias de desempenho nas avaliações do Inep: Saeb (para os estados e para o país) e Prova Brasil (para os municípios).

Para melhorar o índice, caberia aos estabelecimentos escolares aprimorar tanto o fluxo escolar como o desempenho nas avaliações. Note-se que cada estabelecimento escolar, município e estado possui um índice, calculado inicialmente com referência no ano de 2005. Assim, o Inep propôs metas bianuais e uma meta intermediária a ser atingida até 2021 para cada estabelecimento escolar, município e estado (BRASIL/MEC [2015?], p. 6-7).

Gráfico 1 - Ideb por unidades da federação nos anos finais do ensino fundamental – Brasil, 2005-2015

Fonte: BRASIL/MEC ([2015?], p. 31).

Mapa 4 - Evolução do Ideb nos anos finais do ensino fundamental na rede municipal – Brasil, 2005 e 2015

2005

2015

Fonte: BRASIL/MEC ([2015?], p. 37-38).

Gráfico 2 - Percentual de municípios segundo faixas de resultados do Ideb nos anos finais do ensino fundamental – Brasil, 2015

Fonte: BRASIL/MEC ([2015?], p. 40).

Em que pese os avanços exibidos nas ilustrações, é possível notar as desigualdades regionais no tocante à educação, em diferentes escalas geográficas. Não obstante, é crucial destacar que o Ideb não é capaz de captar vários fatores relevantes que influenciam o

desempenho dos alunos. O índice considera apenas o desempenho dos alunos em provas de Língua Portuguesa e Matemática, o percentual de aprovação e reprovação de alunos e a compatibilidade dos mesmos no tocante à idade e à etapa na qual se encontram (série/ano). Ainda que os dados do Censo Escolar sejam apresentados junto ao Ideb, ele se atém a identificar dados referentes à infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino, ao perfil socioeconômico dos alunos, à adequação da qualificação profissional dos docentes, à média de alunos por turma, à quantidade de alunos por professor, ao esforço empreendido pelos docentes – ponderando o número de escolas em que atua, o número de turnos de trabalho, o número de alunos atendidos e o número de etapas nas quais leciona. Todavia, a nosso ver, o desempenho dos alunos não se restringe a fatores advindos apenas do ambiente escolar.

Acreditamos que o lugar geográfico e social que a escola ocupa, considerando os processos de produção do espaço e a dinâmica sócio-econômica-cultural, influencia sobremaneira não apenas o perfil socioeconômico dos alunos que frequentam o referido estabelecimento de ensino, mas também muitos dos entraves à melhoria da qualidade da educação. A acessibilidade, a segurança, a existência de equipamentos de lazer, por exemplo, são relevantes não apenas dentro dos muros da escola, mas também nos bairros onde elas se localizam. Em grande medida, as carências verificadas nas escolas são acompanhadas pelas mesmas deficiências nos bairros onde elas se encontram. Como esperar que o desempenho em Língua Portuguesa seja aprimorado se muitas escolas não dispõem de bibliotecas e, para piorar, diversos bairros, zonas urbanas e rurais e até mesmo municípios sequer possuem uma única biblioteca pública? Se incluirmos as condições sociais e econômicas da comunidade escolar, indo além da mera identificação de bens de consumo nos lares e da faixa de rendimento familiar, a situação também é calamitosa em grande parte do país. Portanto, assumimos que o incremento nos indicadores da educação, que avaliem de fato a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, passa pela revisão dos próprios indicadores, em direção à inserção de elementos que captem de forma mais apurada a realidade socioespacial, ou seja, as influências que partem do espaço, do território e das regiões.

Com isso não queremos dizer que o Ideb e as demais políticas educacionais são inúteis. Parte dos esforços empreendidos desde o início dos anos 2000 são bastante relevantes, porém, insuficientes, inclusive no tocante à maneira como foram concebidos e, consequentemente, ao desenho das políticas públicas concernentes.

Outro exemplo indica essa incompletude: com base no sistema de avaliação do Ideb o MEC apregoa como objetivo ampliar a mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é divulgado por estabelecimento escolar, permitindo a comparação de

desempenho entre as escolas e entre as unidades da federação (BRASIL/MEC [2015?], p. 6). Todavia, nos parece que a participação da sociedade na dinâmica que envolve o desempenho dos alunos de uma escola vai além do conhecimento de tais indicadores. Vide o Projeto de Lei nº 2322/15, em tramitação no Congresso Nacional, que obriga as escolas a realizar no mínimo duas reuniões pedagógicas por semestre entre professores e os responsáveis legais de seus alunos para avaliação dos resultados. Neste Projeto de Lei, os responsáveis legais também seriam dispensados do trabalho, sem prejuízo do salário, por até oito horas por semestre para comparecer às reuniões de acompanhamento pedagógico dos filhos ou dependentes legais na escola, mediante declaração de comparecimento emitida pela instituição de ensino. A nosso ver, este Projeto de Lei é sintomático do abismo que separa as escolas das famílias de seus alunos e também do restante da sociedade. Se é necessário haver uma lei que possibilite que os pais trabalhadores participem de reuniões nas escolas dos filhos – o que propiciaria maior contato com os problemas específicos aos quais estes estão submetidos e, consequentemente, a elaboração de soluções mais eficientes –, como esperar que a sociedade ou mesmo as comunidades do entorno das escolas acompanhem e auxiliem o processo de aprimoramento da educação em tais estabelecimentos?

Não nos cabe aqui trazer respostas para tais indagações ou soluções para tais problemas, mas apenas levantar questões que propiciem uma análise crítica sobre as políticas educacionais no que concerne às desigualdades regionais, no intuito de evidenciar a complexidade e a multidimensionalidade destas.

O último aspecto a ser destacado sobre o Ideb diz respeito à vinculação do desempenho das escolas nesse sistema de avaliação ao financiamento. De acordo com o MEC (BRASIL/MEC [2015?], p. 23), a análise dos dados relativos às transferências voluntárias da União indica que os municípios que mais necessitam de apoio técnico e financeiro foram justamente aqueles que historicamente receberam menos recursos. Assim, o MEC expressa que uma das finalidades do Ideb seria identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de seus critérios objetivos e atender prioritariamente aqueles que estejam abaixo das médias nacionais. Segundo o documento,

Isso exigirá do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados. Em vez de aguardar as respostas às suas resoluções, selecionando os “melhores” projetos apresentados, muitas vezes elaborados por consultorias contratadas, trata-se de ir ao encontro de quem mais precisa, construindo o regime de colaboração na prática. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao

relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando (BRASIL/MEC [2015?], p. 23).

Mais uma vez, não obstante a relevância do que foi proposto pela política educacional, seria necessário incluir de forma ampla e profunda a dimensão regional nesta política pública para que a abordagem sobre as desigualdades socioespaciais seja melhor apreendida e trabalhada. De fato, há grandes disparidades no que concerne à capacidade de planejamento e de implementação de políticas públicas entre os entes federados, incluindo a disponibilidade de recursos financeiros, sendo o reconhecimento sobre este fato por parte do Poder Público um avanço. Entretanto, a partir do que argumentamos nos parágrafos anteriores e da nossa concepção sobre desigualdades regionais, seria necessário abordar tais disparidades transversalmente e intersetorialmente. Isso quer dizer que as melhorias na qualidade da educação não dependem simplesmente das políticas educacionais, mas da convergência desta com outras políticas públicas, como as políticas sociais, de trabalho, renda e emprego, de segurança pública, de esporte e lazer, de ciência, tecnologia e inovação, dentre outras. Retomaremos essa discussão sobre a convergência das políticas públicas posteriormente.

A adoção do Plano de Ações Articuladas, que se insere no bojo do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL/MEC, [25 abr.] 2007), instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, faz parte dessa vinculação entre a avaliação e o financiamento. Embora este seja nomeado de “plano”, trata-se de um documento de caráter operacional, voltado à implementação do *PDE*.

Tal iniciativa pauta-se em ações de assistência técnica e financeira prestadas pela União aos municípios, estados e Distrito Federal, com vistas à melhoria na qualidade da educação básica, tendo como parâmetro o Ideb. A vinculação do município, estado ou Distrito Federal ao *Compromisso* se daria por meio de termo de adesão voluntária. Caberia ao MEC enviar entes federados a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe formulado pelo Inep com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo. O cumprimento das metas constantes do termo de adesão seria posteriormente atestado pelo MEC. Caberia aos municípios, Distrito Federal e estados a formulação, em regime de colaboração com a União, de um Plano de Ações Articuladas, que seria a base para o termo de convênio ou de cooperação entre o MEC e o ente apoiado, com vigência de quatro anos.

A primeira crítica diz respeito à própria concepção do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, uma vez que ele corresponde a um conjunto de 28 diretrizes decorrentes de estudos realizados para identificar “boas práticas” às quais poderiam ser atribuídas o bom desempenho dos alunos, e que, portanto, poderiam ser disseminadas pelo

restante dos estabelecimentos de ensino. Apesar de algumas diretrizes serem primordiais, como “II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico” ou “XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola”, é sempre questionável que um conjunto de “boas práticas”, muitas vezes alheias a realidade da escola, seja capaz de resolver os seus problemas. Novamente reiteramos que as especificidades de cada ambiente escolar e de seu entorno são preponderantes no desempenho dos alunos e também dos professores e da administração da escola.

A segunda crítica refere-se à adesão “voluntária” dos estados, municípios e Distrito Federal ao *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* como requisito para estes acessarem o recurso financeiro, denotando o caráter *top-down* desta política. Restaria aos entes federados aderir às propostas já consolidadas por meio do Plano de Ações Articuladas, baseado em metas pré-definidas, limitando sua capacidade de contribuir na elaboração da política pública, tornando-os meros executores destas.

É importante ressaltar que um outro programa incluído no *PDE*, denominado de *Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)*, permite que cada estabelecimento escolar pertencente à rede pública elabore o seu próprio plano estratégico, por meio do planejamento participativo. Neste caso, caberia ao MEC financiar a totalidade ou parte das ações propostas pela comunidade escolar. Ainda assim, os critérios de elegibilidade e as ações financiadas se relacionam diretamente ao Ideb, gestado e gerido pelo MEC (PDE ESCOLA, 2017).

No caso da educação superior, o *Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010* (BRASIL/MEC/CAPES, 2004, p. 47) reconhece as desigualdades regionais, sobretudo no tocante aos recortes macrorregionais, assinalando a necessidade de se promover ações para reduzi-las, de forma a criar condições adequadas para o desenvolvimento das instituições de ensino superior e de grupos de pesquisa já estabelecidos em regiões com menor densidade em CT&I, sem que haja redução de investimentos nos grupos mais qualificados das regiões que concentram P&D no panorama nacional. A solução para esse impasse seria criar fontes de financiamento para CT&I, aponta o documento, evitando-se assim a diminuição de recursos nos centros de excelência em favor dos centros emergentes.

O *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020* (BRASIL/MEC/CAPES, 2010, p. 153) também defende que as políticas do setor “(...) não devem ser implementadas em detrimento da manutenção e ampliação dos grupos de excelência independentemente de área de conhecimento, natureza jurídica da IES e de sua localização geográfica”. Os centros de excelência deveriam ter garantida a sua capacidade de produção de conhecimento, tecnologia

e inovação em prol do desenvolvimento do país, atuando como promotores da consolidação de grupos emergentes, em consonância com as “vocações” das mesorregiões brasileiras.

Passaremos a analisar o *Plano Nacional de Educação 2014-2024*, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, [26 jun.] 2014), caracterizando-se, portanto, como uma política de Estado de médio a longo prazo, voltada para todo o setor.

O *PNE 20014-2024* elenca como diretrizes: i) erradicação do analfabetismo; ii) universalização do atendimento escolar; iii) superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; iv) melhoria da qualidade da educação; v) formação para o trabalho e para a cidadania; vi) promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; vii) promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; viii) estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; ix) valorização dos (as) profissionais da educação; x) promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

O *PNE 2014-2024* define que as estratégias dos planos estaduais e municipais formulados ou adequados segundo suas diretrizes devem: i) assegurar a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais; ii) considerar as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural; iii) garantir o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades; iv) promover a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

Com exceção da última diretriz supracitada, que já havia sido destaque no plano anterior, as demais ganharam proeminência no *PNE 2014-2024*. Não obstante, ainda que este mantenha o foco nas desigualdades sociais e aborde de forma muito tangencial as desigualdades regionais, da mesma forma que o *PNE 2001-2010*, se sobressaem algumas estratégias relacionadas à questão das desigualdades regionais⁹⁵.

Uma primeira observação diz respeito ao fato de que parte significativa de tais estratégias geralmente se relacionam aos estabelecimentos localizados em áreas rurais, indígenas e quilombolas, mantendo-se a visão apresentada no plano anterior de que as particularidades de caráter social e espacial dizem respeito a esses recortes, desconsiderando-

⁹⁵ Cf. Apêndice 3 - Principais temas relacionados às desigualdades socioespaciais subjacentes nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

se outras possibilidades de manifestação do ponto de vista espacial, territorial e regional. O trecho a seguir nos permite observar como essa abordagem está fortemente presente no *PNE 2014-2024*, inclusive por relacionar-se diretamente ao pacto federativo no corpo da referida Lei e não apenas nos anexos que detalham suas metas e estratégias. Note-se que tal aspecto não se faz presente em outros temas abordados ao longo do *Plano*.

Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade (BRASIL, [26 jun.] 2014, Art. 7, § 4º).

Cabe ressaltar uma novidade do *PNE 2014-2024*: o reconhecimento da existência de peculiaridades na oferta do ensino relacionadas a áreas com mão de obra itinerante. Embora não sejam explicitadas a natureza de tais especificidades relacionadas às políticas educacionais, consideramos um aspecto relevante a ser abordado no arcabouço das políticas públicas. Lembramos que a dinâmica migratória também é abordada na *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, especialmente no atual Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional. No entanto, o viés adotado é diferente, uma vez que o Projeto de Lei foca o impacto dos fluxos migratórios nas “áreas que expulsam” e nas “áreas que atraem” população, relacionados a deslocamentos mais duradouros.

Outras estratégias associam-se diretamente ao pacto federativo. O *PNE 2014-2024* reforça a noção de federalismo cooperativo em comparação ao plano anterior, assinalando em diversos trechos do documento a definição de metas em regime de colaboração entre União, Distrito Federal, estados e municípios, considerando as peculiaridades locais. Além do regime de colaboração relacionado ao repasse de recursos financeiros da União para os demais entes federados e da colaboração entre políticas setoriais voltadas ao aprimoramento da educação e do atendimento aos alunos e suas famílias no que concerne aos serviços essenciais, no *PNE 2014-2024* há uma maior ênfase sobre a colaboração no processo de formulação das políticas educacionais entre os níveis de governo⁹⁶. As expressões “articulação”, “colaboração”, “pactuação” são largamente utilizadas no que se refere às relações intergovernamentais.

⁹⁶ Na vigência do *PNE 2001-2010*, foram formulados e aprovados por lei 12 planos estaduais e cerca de 1.600 planos municipais de educação, em consonância com suas diretrizes. Em agosto de 2017, na vigência do *PNE 2014-2024*, havia 25 planos estaduais e 5.556 planos municipais de educação formulados e sancionados por lei, todos em conformidade com o *PNE 2014-2024*. Além disso, os 2 estados restantes e mais 14 municípios estavam adequando suas leis ao respectivo plano nacional. Esses dados demonstram uma maior adesão dos estados e municípios do *PNE 2014-2024* em relação ao seu antecessor. Em parte, isso se relaciona às novas normas que condicionam o auxílio da União em alguns recursos aos entes federados que aderirem ao *PNE*.

Uma novidade a esse respeito é a menção ao fomento e à criação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, de forma a promover o desenvolvimento regional. Note-se que a prática do consorciamento na gestão pública tem sido cada vez mais frequente, sobretudo após a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

O *PNE 2014-2024* reforça em diversas passagens a questão do pacto federativo, assinalando que são prerrogativas da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios garantir o direito à educação para todos os cidadãos, devendo tais entes atuar em regime de colaboração visando o alcance das metas e a implementação das estratégias do *Plano*. Assim, cabe a cada ente federado criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas *PNE* e dos respectivos planos estaduais e municipais, formulados ou adequados em consonância com as diretrizes, metas e estratégias nacionais. Ademais, o *Plano* anuncia a criação de uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre os entes federados⁹⁷. Por fim, o poder público deveria instituir, em lei específica, um sistema nacional de educação⁹⁸, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das suas diretrizes, metas e estratégias do *PNE*.

A esse respeito, o documento *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação* (BRASIL/MEC, 2014c, p. 5) assinala:

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento.

Conforme o referido documento, a carência de normas de cooperação suficientemente regulamentadas para promover a articulação federativa nas políticas educacionais, considerando as atribuições de cada ente federado, resulta em descontinuidades das políticas, desarticulação de programas, insuficiência de recursos, dentre outros problemas. Seria imperioso que os entes federados superassem a visão fragmentada de gestão da própria rede ou sistema de ensino, em direção à uma concepção sistêmica de gestão no território,

⁹⁷ A Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015, institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação.

⁹⁸ Em 20 de julho de 2014 foi apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 413/2014 que visa estabelecer as normas da cooperação federativa, conforme prevê o Artigo 23 da Constituição Federal e o Artigo 13 do *PNE 2014-2024*. O objetivo desta lei é definir as bases da estrutura e do funcionamento do Sistema Nacional de Educação. Todavia, em 07 de junho de 2017, o Projeto de Lei Complementar nº 413/2014 foi retirado de pauta.

considerando o envolvimento de todas as esferas federativas, segundo as suas atribuições. Ademais, seria crucial levar em conta as possíveis contribuições de outras políticas setoriais na consecução das metas elencadas pelo *PNE 2014-2024*, lembra o documento.

Por fim, em comparação com o *PNE 2001-2010*, o *PNE 2014-2024* aborda de forma mais incisiva a participação social nas políticas educacionais, ao longo de todo o processo de planejamento. Observe-se que os resultados das Conferências Nacionais de Educação realizadas em 2010 e 2014 foram considerados na formulação da *PNE 2014-2024*, bem como as contribuições de organizações dos gestores estaduais e municipais⁹⁹.

4.3. Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação: expansão do sistema nacional de CT&I via seletividade espacial e focalização temática

No âmbito do setor de Ciência, Tecnologia e Inovação, no *Livro Verde* a questão regional foi relacionada à necessidade de fortalecer a inovação e a difusão tecnológica nas micro e pequenas empresas. Assim, arranjos institucionais como polos, parques tecnológicos, distritos industriais, *clusters*, incubadoras de empresas, centros de inovação etc. seriam capazes de superar gargalos tecnológicos que travam o desenvolvimento de atividades produtivas com potencial relevante de geração de renda e emprego. Tais sistemas locais de inovação estimulariam o desenvolvimento regional, permitindo a participação de micro e pequenas empresas no contexto de desenvolvimento, segundo as especificidades locais.

Neste aspecto, ainda que o documento aponte que atenção especial deveria ser conferida ao papel do Estado no desenvolvimento econômico e social, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 150), não há indicações concretas sobre como isso poderia ser feito. O mesmo ocorre para as atividades rurais, sobre as quais o documento assinala que CT&I deveriam servir à redução das desigualdades entre grandes e pequenos produtores, entre níveis de produtividade e entre as diversas regiões, além de gerar avanços tecnológicos e reduzir os impactos ambientais desta atividade (Ibid., p. 157).

Em consonância com o *Plano Nacional de Educação 2001-2010*, também elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso, o *Livro Verde* (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 48) assinala a importância das melhorias no setor de educação para propiciar tanto o avanço do conhecimento no âmbito da difusão horizontal, dotando toda a população do conhecimento necessário para a vida moderna, como no âmbito vertical, a partir do aprofundamento da

⁹⁹ União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED).

pesquisa científica para inserir o Brasil no conjunto das nações que se encontram na fronteira do conhecimento. Daí a importância de incrementar os indicadores da educação no país, desde a educação básica até o ensino superior, adverte o documento.

Não obstante a grande deficiência na leitura sobre as desigualdades regionais, o *Livro Verde* aborda o tema do conhecimento geográfico do território nacional e das diferentes regiões do país, assinalando, dentre as estratégias a serem adotadas, o aprimoramento do levantamento, gestão e desenvolvimento sustentável de importantes recursos naturais, do mapeamento do território e do levantamento de dados sobre meteorologia e climatologia. No tocante às vulnerabilidades e oportunidades de desenvolvimento da sociedade brasileira, são abordados temas relacionados a iniciativas julgadas de grande envergadura social, científica e tecnológica, com potencial para envolver várias áreas da Ciência e Tecnologia e, portanto, contribuir na solução de problemas relevantes e criar oportunidades de desenvolvimento. Os principais temas destacados como prioridade para a política nacional de CT&I são: fármacos, energia, biotecnologia, telecomunicações, informática, atividades espaciais, tecnologia aeronáutica e tecnologia nuclear (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 168).

Mantendo a essência do *Livro Verde*, o *Livro Branco* (BRASIL/MCT, 2002) pretende nortear as ações do setor num horizonte de 10 anos, anunciando como diretrizes: i) implantar um efetivo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; ii) promover a inovação para aumentar a competitividade e a inserção internacional das empresas brasileiras; iii) ampliar de forma sustentada os investimentos em CT&I; iv) expandir e modernizar a formação de pessoal; v) ampliar, diversificar e consolidar a capacidade de pesquisa básica no país; vi) modernizar e consolidar instituições e procedimentos de gestão da política de CT&I e os mecanismos de articulação com as demais políticas públicas; vii) educar para a sociedade do conhecimento; viii) intensificar e explorar novas oportunidades de cooperação internacional; ix) ampliar a dimensão estratégica das atividades de CT&I (BRASIL/MCT, 2002, p. 49).

No tocante à questão regional, o *Livro Branco* anuncia que a descentralização e a regionalização da Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), com vistas à integração nacional, se daria por meio da criação de programas nacionais e de redes de pesquisa envolvendo instituições e pesquisadores de todas as regiões do país, a exemplo da Rede Nacional do Genoma Brasileiro e o Programa Institutos do Milênio. Tais experiências integram grupos de pesquisa em redes virtuais, sendo capazes de multiplicar a base nacional instalada em laboratórios, favorecer a integração com centros internacionais e impulsionar a desconcentração do conhecimento, em benefício das regiões menos avançadas do ponto de vista científico e tecnológico, advoga o documento (BRASIL/MCT, 2002, p. xi-xii). Essas

redes seriam focadas em desafios científicos e tecnológicos de grande porte, como o conhecimento e exploração dos recursos do mar, soluções na área de saúde e segurança alimentar e o aproveitamento sustentável da Amazônia e do Semiárido (Ibid., p. 66).

Por conseguinte, o estímulo à adoção de redes de pesquisa e de serviços tecnológicos de âmbito nacional e regional, incorporando a dimensão virtual, faz parte da primeira diretriz da política, voltada à implementação de um sistema nacional de CT&I. Também consta no bojo desta diretriz o incentivo aos arranjos produtivos locais, *clusters* e polos industriais, com vistas a promover o desenvolvimento regional (BRASIL/MCT, 2002, p. 50 et seq.).

Outra menção bastante genérica sobre a questão regional presente no *Livro Branco* diz respeito à formulação de programas mobilizadores em áreas estratégicas que contemplem as diversidades regionais (Ibid., p. 74), associada à última diretriz, que aborda o imperativo de ampliar a dimensão estratégica das atividades de CT&I.

A superficialidade com a qual a questão regional foi tratada no *Livro Branco* nos faz crer que é um tanto forçoso conferir às redes de pesquisa conectadas virtualmente o protagonismo pelo desenvolvimento regional, embora tais iniciativas possam com este contribuir quando acompanhadas por outras ações, mormente aquelas que visam conferir maior coesão entre os centros de pesquisa e o seu entorno. Nos parece certo exagero considerar as redes de pesquisa conectadas virtualmente como modelos de descentralização ou de regionalização em P&D, conforme aponta o documento. Considerando que os principais nós que comporiam tal rede apresentam uma distribuição espacial bastante concentrada, seria necessário inserir centros de pesquisa que apresentam fracas relações com o sistema nacional e internacional de CT&I e até mesmo criar novos centros de pesquisas em locais até então excluídos da produção de CT&I, além de promover o seu fortalecimento e sua integração com o entorno, para propiciar de fato o desenvolvimento regional.

No caso dos arranjos produtivos locais, *clusters* e polos industriais, embora a bibliografia pertinente aponte sua relação com o desenvolvimento regional, há também o reconhecimento da impossibilidade de replicação de experiências exitosas em outros lugares.

Conforme apontamos anteriormente, o documento denominado **3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações** (BRASIL/MCT/CGEE, 2006) foi lançado antes mesmo da metade do período de vigência do *Livro Branco*, ao qual pretende atualizar e substituir. Assim, são mantidos os objetivos gerais e as diretrizes estratégicas apresentadas no *Livro Branco*, ainda que com mudanças pontuais, a exemplo da inserção da *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, recém instituída, no âmbito das diretrizes gerais da política de CT&I. Conforme

examinaremos adiante, a *PITCE* demarca parâmetros mais específicos para a atuação do poder público e da iniciativa privada no tocante à inovação tecnológica no setor produtivo, motivo pelo qual a Política Nacional de CT&I passou a considerá-la em seu arcabouço.

No documento decorrente da 3ª CNCTI, uma das proposições centrais para o avanço do setor no Brasil é adotar políticas de caráter seletivo, inclusive no âmbito espacial, a fim de

(...) concentrar o esforço tecnológico em poucos pólos que reúnam elevada qualificação técnica e de pesquisa e grande capacidade empreendedora e de gestão privada. O Brasil precisa saber identificar e apoiar — de forma negociada e transparente — esses pólos, criando ambientes de inovação altamente competitivos com o mundo exterior, na forma de parques tecnológicos e arranjos produtivos locais (APLs) de base tecnológica que contem com efetivo apoio governamental e gestão profissional (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 84).

Assim, além de aspectos relativos à gestão e aos marcos reguladores do setor, o documento destaca três temas que seriam cruciais: i) inclusão social, com ênfase no acesso à educação e à formação profissional, no acesso ao trabalho e participação na cadeia produtiva de CT&I, no acesso a bens e serviços e essenciais, no acesso aos meios digitais de informação e comunicação; ii) áreas de interesse nacional, a saber, *Amazônia, Recursos Naturais, Aeroespacial, Defesa Nacional, Terra, Energia e Mar*; iii) cooperação internacional. Destacaremos a seguir os itens sobre educação e sobre as áreas de interesse nacional.

A Política Nacional de CT&I assinala o imperativo de atingir significativos avanços na educação, em todos os níveis de ensino (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 21), em concordância com o *Plano Nacional de Educação 2001-2010*, vigente na ocasião, e com o *Plano de Desenvolvimento da Educação*, que viria a ser publicado poucos meses depois, também no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Tal fato aponta para algumas convergências no âmbito estratégico entre as políticas educacionais e as políticas de CT&I, destacadamente o objetivo de expandir a rede federal de universidades, concretizada pelo *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)*, lançado em 2007. Não obstante, há importantes divergências, conforme apontamos a seguir.

Enquanto a política educacional aponta a necessidade de universalizar a educação e a formação profissional, ainda que apresente prioridades no curto e médio prazos relativas a cada nível de ensino, a política de CT&I defende a adoção de “políticas de fato seletivas, com foco em resultados e em polos de elevada qualificação técnica”, uma vez que os parques tecnológicos e os arranjos produtivos locais (APLs) careceriam de mão de obra qualificada (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 83). Dessa forma, a política de CT&I advoga a concentração de esforços na formação técnica de nível médio, notadamente nas escolas técnicas e no

“Sistema S”¹⁰⁰ – de fato expressivamente beneficiado pela política educacional por meio do *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*, conforme discutiremos adiante. Ademais, a política de CT&I defende a priorização de investimentos na formação de mão de obra qualificada para atuar nas áreas “portadoras de futuro” (nanotecnologia, biotecnologia, energia etc.), que abrangem os cursos superiores de caráter tecnológico, como engenharia, biologia, química, física e matemática (Ibid., p. 85). Assim, a tensão entre universalização das políticas educacionais *versus* focalização das políticas de CT&I no tocante à formação profissional marca a relação entre as duas políticas setoriais.

Esclarecemos que não é inapropriado uma política setorial defender os seus interesses particulares, sobretudo quando ela necessita de ações mais específicas para cumprir os seus objetivos, como no caso da política de CT&I, largamente dependente da formação de recursos humanos em áreas tecnológicas. A política cultural demandaria outro perfil de ações da política educacional, enfatizando a formação em cursos de humanidades, por exemplo. O problema ocorre quando um setor subordina o(s) outro(s), usando de seu maior poder político e econômico para fazer valer os seus interesses em detrimento dos interesses de outrem.

Uma segunda tensão entre a política educacional e a política de CT&I diz respeito à própria finalidade da educação. Retomando o Art. 208 da Constituição Federal do Brasil de 1988, o *Plano Nacional de Educação 2001-2010* (BRASIL, [10 jan.] 2001) reforça que a educação, em todos os níveis e modalidades, é um direito básico de todo cidadão e uma obrigação do Estado, sem a qual se reproduz o círculo vicioso da pobreza e da marginalidade, que retira dos cidadãos qualquer perspectiva de futuro. Assim, advoga-se que a educação e seu financiamento não seriam tratados no respectivo *PNE* como um problema econômico, mas como uma questão de cidadania. Portanto, defende-se o direito à aprendizagem enquanto formação cidadã. A mesma visão é mantida nas políticas estratégicas subsequentes. Na leitura do setor de CT&I, a educação básica deve garantir a formação de cidadãos capazes utilizar e difundir as diferentes inovações tecnológicas, enquanto a educação superior deve manter laços estreitos com o setor produtivo, conforme indicado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e acatado na 3ª CNCTI (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 112). Portanto, a educação está vinculada à capacitação do uso e da criação de técnicas.

¹⁰⁰ Corresponde ao *Sistema “S”*: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT).

Note-se que a Política Nacional de CT&I aponta algumas proposições advogadas pela CNI que convergiriam com as proposições da comunidade acadêmica e da comunidade de ciência e tecnologia, as quais passariam a nortear as políticas do setor, destacando-se:

- Implementar a autonomia universitária, promovendo a atualização, a simplificação e a maior flexibilidade do arcabouço institucional, jurídico e curricular que rege o ensino superior, de modo a permitir-lhe responder às novas questões e demandas colocadas pelas rápidas transformações científico-tecnológicas e sociais em curso e oferecer padrões educacionais compatíveis com a sociedade da informação e do conhecimento.
- Instituir novo marco regulador para avaliação do desempenho das Instituições de Ensino Superior (IES), públicas e privadas, aperfeiçoando os critérios para seu credenciamento e financiamento, a partir da aferição da qualidade de cursos, programas e instituições.
- Ampliar a oferta de educação superior na área tecnológica.
- Promover a integração harmoniosa entre as IES e o setor produtivo. (...)
- Adequar os conteúdos programáticos dos cursos e fomento à produção científica de forma a contemplar as necessidades regionais e potencializar suas vantagens comparativas. (...)
- Implantar um Sistema de Avaliação e de Certificação de Competências, em cooperação com o setor produtivo e os conselhos profissionais, que avalie e reconheça as competências profissionais adquiridas nos diferentes espaços de aprendizagem e na experiência de trabalho.
- Fomentar a pesquisa aplicada, responsável maior pela inovação nas empresas, sem prejuízo para a pesquisa básica (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 112-113).

Não nos aprofundaremos na análise de cada ponto elencado pela CNI, mas cabe mencionar que, diferentemente do consenso apregoado pela referida política, há várias críticas provenientes da comunidade acadêmica sobre as proposições que tendem a subordinar a universidade aos interesses do mercado, como a simplificação e flexibilização curricular e a avaliação dos cursos e das instituições conforme parâmetros e interesses do setor produtivo.

Nesse contexto, destaca-se uma proposição bastante polêmica do setor produtivo, representado pela CNI, constante na Política Nacional de CT&I de 2006:

Estimular a criação, nas universidades públicas, de um Conselho de Desenvolvimento presidido pelos respectivos Reitores, e composto por representantes altamente qualificados de professores titulares, professores eméritos, ex-alunos, academias e sociedades científicas, agências e fundações de fomento à pesquisa, sociedade civil e governos estaduais e municipais. As atribuições desse Conselho seriam: aprovar orçamento anual de forma a garantir o alto padrão de ensino, pesquisa e extensão; supervisionar a gestão financeira; supervisionar os programas de auxílio ao estudante; supervisionar o repasse de percentuais de projetos e de taxas de serviço das Fundações para a universidade; aprovar planos de captação financeira e de gestão patrimonial a cada ano; aprovar o Plano Plurianual de Desenvolvimento Institucional da Universidade, revisto anualmente, com base nos resultados alcançados; apresentar anualmente à sociedade os resultados e as realizações da universidade, nos seus vários segmentos de atividade (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 114-115).

Inferimos que, na prática, a existência de um Conselho de Desenvolvimento no arcabouço das universidades públicas nos moldes propostos pela política – sob influência da CNI – tenderia a comprometer ainda mais a autonomia universitária, no sentido de aprofundar a atual priorização de cursos de caráter tecnológico ou “aplicado”, no geral pertencentes às áreas de biológicas e exatas, em prejuízo dos cursos que não apresentam uma aplicação direta no setor produtivo, no geral pertencente à área de humanas. As implicações disso já vem sendo sentidas na precarização e redução dos cursos da área de humanas.

Outra tensão entre a política educacional e a política de CT&I merece atenção: por um lado, *Plano Nacional de Educação 2001-2010* (BRASIL, [10 jan.] 2001), o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (BRASIL/MEC, 2014c, p. 51; [2014?], p. 15-16) e o *Plano Nacional de Educação 2014-2024* (BRASIL, [26 jun.] 2014; BRASIL/MEC, 2014c) destacam dentre seus eixos norteadores a formação de professores para a educação básica, em cursos de bacharelado e de licenciatura, geralmente com duração de quatro a cinco anos. Por outro lado, o documento resultante da 3ª CNCTI critica a predominância de cursos superiores com duração de quatro ou cinco anos, os quais privilegiariam a formação em carreiras clássicas e tradicionais, em detrimento de carreiras mais técnicas e de cursos de menor duração. Por conseguinte, a política de CT&I recomenda: i) estimular e expandir a educação universitária e profissionalizante bem como sua adequação às necessidades do mercado e das novas vertentes interdisciplinares; ii) priorizar a criação nas instituições públicas de ensino superior de cursos profissionalizantes e de cursos de formação geral de curta duração (dois anos), adequados às necessidades e demandas do setor produtivo e com grade curricular atual e flexível, iii) empreender campanha de valorização dos cursos de nível superior de curta duração (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 110-111).

A Política Nacional de CT&I subsequente, consubstanciada no *Livro Azul* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a) e no documento que o complementa, intitulado *Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Conferências nacional, regionais e estaduais e Fórum Municipal de CT&I* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b), também reforça as mesmas críticas e proposições levantadas pela 3ª CNCTI, no sentido de reduzir o tempo de formação na graduação e na pós-graduação e de direcionar os cursos para os interesses do mercado de trabalho, sobretudo nas áreas tecnológicas.

Tais divergências e tensões entre as políticas educacionais e de CT&I se fazem presentes não apenas no âmbito do discurso contido nas políticas estratégicas, mas também no âmbito tático-operacional, ou seja, na elaboração, implementação e execução de programas

governamentais. Como exemplo temos o *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*, instituído em 2011, conforme debatemos no capítulo seguinte.

Sobre as áreas de interesse nacional elencadas pela Política Nacional de CT&I de 2006, o tópico *Amazônia* destaca o papel estratégico da biodiversidade da região para os avanços científico e tecnológico no quadro regional, nacional e internacional. Assim, embora os aspectos sociais sejam mencionados no diagnóstico e nas proposições sobre a região amazônica, o foco reside no incremento da capacidade de gerar conhecimento, tecnologia e inovação a serem absorvidos pelo mercado a partir da exploração dos recursos naturais presentes na região, conforme sintetiza o trecho abaixo:

A nova etapa da exploração amazônica deve ultrapassar tanto o “preservacionismo” ambientalista, quanto a exploração a qualquer custo. Trata-se de um modo de crescimento econômico baseado no conhecimento e que busca conciliar inclusão social e sustentabilidade ambiental. O grande desafio para o desenvolvimento amazônico é estabelecer um novo modo de utilização do patrimônio natural que supere a falsa dicotomia entre desenvolvimento e preservação. Deve-se atribuir valor econômico para o patrimônio natural e a biodiversidade de forma a competir com a exploração destrutiva convencional (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 148).

Portanto, um dos aspectos mais fortes que pauta o discurso sobre o desenvolvimento regional e nacional é o uso econômico da biodiversidade. O mesmo ocorre em outras três áreas de interesse nacional: *Recursos Naturais*, *Energia* e *Mar*. Exemplos: na área relativa aos *Recursos Naturais*, ressalta-se que “(...) o desafio para o país consiste em melhor conhecer esses recursos e saber administrá-los de maneira a otimizar seu aproveitamento e maximizar o retorno, mantendo a sustentabilidade dessas fontes no longo prazo” (Ibid., p. 157); na área relativa ao *Mar*, assinala-se que “os recursos oferecidos pelos oceanos e os “serviços” por eles prestados podem ser quantificados em valor monetário equivalente” (Ibid., p. 191).

Na área de interesse nacional denominada *Terra* advoga-se que “a implementação de qualquer política para o desenvolvimento do país exige conhecimento amplo e detalhado do território” sendo imperativo o seu mapeamento a fim de “definir as especificidades de cada área, suas potencialidades naturais e humanas, características culturais e políticas” (Ibid., p. 178-179). Nesse aspecto, a Política Nacional de CT&I destaca algumas medidas relativas aos “territórios digitais”, à faixa de fronteira e ao desenvolvimento regional¹⁰¹.

No caso das áreas de interesse nacional concernentes aos setores *Aeroespacial* e de *Defesa Nacional* destaca-se o caráter estratégico em termos geopolíticos e econômicos, uma vez que a experiência histórica internacional mostraria que os avanços tecnológicos obtidos podem ser aplicados em diversas atividades humanas, de forma direta ou indireta, para fins

¹⁰¹ Esses itens são apresentados e discutidos no próximo capítulo.

militares ou civis, pelo Estado ou pela iniciativa privada. O mesmo ocorre nas áreas relativas à *Energia* e aos *Recursos Naturais*, face à ampla aplicabilidade das inovações tecnológicas logradas nessas áreas em várias atividades humanas.

Ressaltamos em nossa leitura crítica desta Política Nacional de CT&I que não há nenhuma ênfase na noção de desenvolvimento que não seja aquela pautada no crescimento econômico, no incremento de técnica ao território, na soberania nacional e na exploração econômica de recursos naturais, ainda que o discurso da sustentabilidade se faça presente.

Em concordância com a Política Nacional de CT&I de 2006, o *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) 2007-2011*, apresenta dentre os seus objetivos gerais “(...) contribuir para o desenvolvimento e a equidade regional e social, em especial das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (...)” (BRASIL/MCT, [2007b?], p. 24). As áreas estratégicas elencadas teriam sido selecionadas considerando-se que as oportunidades de desenvolvimento científico e tecnológico se distribuem de maneira desigual entre as áreas do conhecimento e os setores de atividade. Por conseguinte, os setores de tecnologias avançadas, fortemente baseados no conhecimento científico foram priorizados, por serem mais férteis em oportunidades para inovar, crescer aceleradamente, gerar empregos de qualidade, afetar positivamente outros setores da economia, determinar a balança de pagamentos nacional, e, em alguns casos, relacionar-se diretamente com a dimensão geopolítica, ou seja, com a soberania e a segurança nacional. Esses setores influenciam, portanto, o crescimento e o desenvolvimento da economia, argumenta o documento (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 54-55)

Segundo Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹⁰², embora tenha sido elaborado como uma política de nível tático, na prática o *PACTI* desempenhou um papel de política estratégica, pois até então as políticas de CT&I meramente seguiam a programação dos PPAs do Governo Federal, que não são de fato um planejamento. A *PITCE*, elaborada pelo MDIC em parceria com o MCTI, antecedeu o *PACTI* e teve esse mesmo papel.

Note-se que o *PACTI 2007-2011* apregoa ser “um verdadeiro PAC da Inovação”, explicitando como referência de poder político e econômico o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Este foi lançado em 2007 pelo Governo Federal e mobilizou um significativo montante de recursos financeiros para consecução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país. Ademais, o documento afirma estar em completa sintonia com os objetivos do Governo Federal expressos no *Plano*

¹⁰² Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

Plurianual 2008-2011, ao qual se associa. Destarte, o *PACTI* dispõe de programas com metas, recursos financeiros, agências executoras e parceiros para execução já definidos¹⁰³.

No que concerne à questão regional brasileira, parte do esforço do *PACTI 2007-2011* residiria no avanço da estruturação de bases técnico-científicas regionais mais robustas, envolvendo cooperação técnica e científica na escala inter-regional no tocante à pesquisa e à formação de recursos humanos, em favor das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 58). Dessa forma, um dos objetivos anunciados pelo *PACTI* é oferecer programas e ações “orientados pela perspectiva de atendimento das necessidades e exploração dos expressivos potenciais de desenvolvimento das diversas regiões” (Ibid., p. 57). Como exemplo, cita-se que o desenvolvimento sustentável da Amazônia depende da capacidade de se atribuir valor econômico à floresta, o que depende essencialmente do desenvolvimento de tecnologias capazes de aproveitar e, ao mesmo tempo preservar, o enorme potencial de sua biodiversidade. Para tanto, seria necessário articular o incremento das capacidades de base tecnológica na região com as necessidades do setor produtivo, justificando-se a escolha da biotecnologia como uma das áreas estratégicas do *Plano*.

Em nossa apreciação crítica¹⁰⁴, as proposições relacionadas às desigualdades e ao desenvolvimento regional no *PACTI 2007-2011* se referem à distribuição mais equitativa pelo território nacional de “fatores de produção” associados à inovação tecnológica, privilegiando-se as regiões deficitárias, numa leitura macrorregional. Por vezes, citam-se as localidades relacionadas a grandes empreendimentos econômicos sem qualquer menção às influências regionais de sua consecução, a exemplo de obras de infraestrutura do setor energético.

É importante observar que as iniciativas de caráter “social”, também voltadas ao combate das desigualdades, são agrupadas em torno da *Prioridade Estratégica IV – Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social*, são majoritariamente financiadas por emendas parlamentares¹⁰⁵. Isso lhes confere elevada instabilidade, uma vez que sua

¹⁰³ Cf. *Apêndice 5 – PACTI 2007-2011: prioridades estratégicas, linhas de ação e objetivos voltados à redução das desigualdades regionais no Brasil*.

¹⁰⁴ Note-se que as 21 linhas de ação *PACTI 2007-2011* se desdobram em 87 programas, todos com indicação de objetivos, metas, montante e fonte de recursos financeiros, parceiros e agências executoras. Dentre os 87 programas, avaliamos que 4 apresentam uma abordagem mais explícita sobre as desigualdades regionais: 9.3 - Kits Diagnósticos, 14.1 – CT&I Aplicada à biodiversidade e aos recursos naturais, 15.1 – Programa Integrado de CT&I para a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável da Região Amazônica, e 15.2 – CT&I para o desenvolvimento sustentável do Semiárido conforme apontamos sinteticamente no Apêndice 6. Ainda assim, ressaltamos que outros programas se relacionam com o processo de desenvolvimento regional de forma mais ampla, especialmente os programas 14.2 - CT&I para os Recursos do Mar, 14.3 - PD&I em Aquicultura e Pesca, 14.5 - CT&I para Recursos Hídricos, e 16.1 - Programa nacional de mudanças climáticas.

¹⁰⁵ No geral, programas que gozam de maior *status* político contam com recursos provenientes do Orçamento Geral da União, além das linhas de financiamento oferecidas pelos bancos públicos, como o BNDES, a Caixa

implementação depende diretamente da decisão de tal ou qual parlamentar em direcionar parte dos recursos públicos sob sua tutela a determinada política pública.

Além disso, devido à própria ideologia da segurança e da soberania nacional, grande parte dos programas estão voltados direta ou indiretamente a estes temas, sendo o desenvolvimento regional um problema distante. Por conseguinte, em traços gerais, objetiva-se a diminuição da dependência das importações, o desenvolvimento de tecnologias de caráter nacional, a densificação de cadeias produtivas e o aumento da competitividade no âmbito nacional e internacional dos segmentos definidos como prioritários.

É inegável a importância para o desenvolvimento nacional, regional e local de cada setor, ramo e segmento selecionado pelo *PACTI 2007-2011*, a exemplo do desenvolvimento tecnológico das indústrias de eletrônica e de semicondutores, o estímulo ao setor de *software* e serviços correlatos, ambos na linha de ação de tecnologias da informação e comunicação, ou o desenvolvimento dos segmentos de fármacos e medicamentos, de produtos médicos e biomateriais, de kits diagnósticos, de hemoderivados e de vacinas, todos na linha de ação de insumos para saúde. De fato, para logarmos posição de destaque no cenário nacional e internacional no tocante à produção de conhecimento científico e tecnológico e correspondentes avanços nos setores produtivos e no bem-estar social da população, com distribuição de renda e riqueza nas esferas social e espacial, seria preciso ao menos acompanhar os recentes avanços em CT&I presentes no cenário internacional. Não pretendemos discutir a pertinência dos setores, ramos e segmentos escolhidos no *PACTI*, uma vez que isso expandiria sobremaneira nosso escopo de análise. A esse respeito, limitamo-nos apenas a mencionar que eles correspondem ao que a literatura especializada da área assinala como relevantes, a exemplo dos apontamentos de Glauco Arbix et al. (2017).

Todavia, advertimos que tais avanços são insuficientes para garantir progresso social e equidade, sendo imprescindível ter em consideração as dimensões espacial, territorial e regional de tais processos, sem os quais, as desigualdades regionais tendem a ser reforçadas ou até mesmo criadas. Lembrando que uma das estratégias das políticas de CT&I, amplamente presente neste conjunto de políticas setoriais analisadas, corresponde justamente à seletividade espacial, privilegiando as centralidades pré-existentes, que sabemos, são espacialmente concentradas e centralizadas em áreas específicas do território nacional.

Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNB e o Basa. Programas com menor *status* político tendem a depender, em larga medida, de emendas parlamentares, a exemplo da *Prioridade Estratégica IV* do *PACTI 2007-2011* e alguns programas do Ministério do Turismo que não fazem parte das prioridades estratégicas do Governo Federal (BRASIL/MTUR, [2010b], p. 79), ou seja, não dizem respeito à Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 ou aos Jogos Olímpicos de 2016.

A esse respeito, considerando distintas escalas geográficas, Regina Helena Tunes (2015) destaca a preponderância da macrorregião Sudeste, do Estado de São Paulo e da macrometrópole paulista¹⁰⁶. Para a autora, as atividades intensivas em conhecimento seriam capazes de promover processos intensos de acumulação e de centralização do capital, associando-se ao desenvolvimento geográfico desigual, visto como um processo histórico que gera, mantém ou mesmo acirra as desigualdades regionais (Ibid., p. 36-37)¹⁰⁷.

O *Livro Azul* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a), que corresponde à política de CT&I do Governo Federal lançada em 2010, mantém em traços gerais as principais proposições relativas ao desenvolvimento regional anunciadas nas políticas anteriores, a saber: i) criar ambientes de inovação, sobretudo por meio de Arranjos Produtivos Locais (APLs), incubadoras de empresas e parques tecnológicos (Ibid., p. 38-39); ii) expandir o sistema nacional de CT&I, seja por meio da elevação de investimentos em infraestrutura no sistema universitário, nos institutos de pesquisa e nos laboratórios, seja pela formação e fixação de cientistas nas regiões que mais carecem de sólida competência em ciência e tecnologia, de forma a reduzir os desequilíbrios regionais (Ibid., p. 58, 59); iii) dar tratamento especial às regiões menos desenvolvidas do país, com foco na redução das assimetrias intra e inter-regionais (Ibid., p. 39); iv) desenvolver mecanismos de descentralização e desconcentração dos recursos para o fortalecimento dos sistemas regionais de CT&I [numa acepção de região como os recortes político-administrativos estaduais e municipais] (Ibid., p. 68); v) priorizar os ramos estratégicos segundo as potencialidades e demandas regionais (agricultura, energia, saúde e fármacos, nuclear, aeroespacial, defesa, nanotecnologia e biotecnologia, tecnologias da informação e comunicação) (Ibid., p. 41 et seq.); vi) promover a exploração econômica dos recursos naturais de forma sustentável, com especial atenção à região amazônica e aos mares e oceanos; vii) propiciar o desenvolvimento social por meio de políticas concernentes às tecnologias sociais, extensão tecnológica, economia solidária, segurança alimentar e nutricional, inclusão digital, Centros Vocacionais Tecnológicos, APLs, popularização e apropriação social da C&T (Ibid., p. 94). Nos ateremos a apreciação dos dois últimos itens.

Note-se que novamente se apregoa o imperativo de agregar valor à biodiversidade regional, seja pelo aproveitamento dos recursos madeiros e não madeireiros das formações

¹⁰⁶ Formada por 167 municípios (27% dos municípios do Estado de São Paulo), os quais compõem as regiões metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba, Litoral Norte e Sorocaba, além dos aglomerados urbanos de Jundiaí, Piracicaba e a unidade regional de Bragantina (TUNES, 2015, p. 49).

¹⁰⁷ Cf. Tunes (2015) para uma revisão bibliográfica sobre a temática de CT&I e sua relação com território, para uma análise do desenvolvimento do setor de CT&I no país e para esclarecimentos sobre o processo de conformação de um território inovador na macrometrópole paulista sob a perspectiva do desenvolvimento geográfico desigual e da divisão territorial do trabalho.

vegetais, dos recursos minerais (incluindo a água) ou do extrativismo da fauna (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 77, 81-82), superando-se “o falso dilema desenvolvimento x conservação”, advoga o documento (Ibid., p. 86). Trata-se de uma visão atualmente muito difundida na sociedade – ainda que existam resistências – que ignora outras possibilidades de relação da sociedade com a natureza que não seja essa de exploração econômica.

Obviamente estamos analisando o planejamento num Estado capitalista que atua sob a influência de elites políticas e econômicas hegemônicas fundamentadas em múltiplas ideologias de caráter socialmente excludente. Dessa forma, o planejamento tem suas principais motivações pautadas pela busca do incessante crescimento econômico, que almeja ser cada vez mais eficiente, mas também cada vez mais perverso, explorador e excludente.

Nesse panorama, seria uma utopia esperar que o Estado adotasse como princípio norteador de suas ações um planejamento que rompesse com a essência do capitalismo enquanto forma de organização social e da produção. Conforme aponta a escola da regulação francesa, para cada regime de acumulação há um determinado regime de regulação, o qual busca garantir a criação e o funcionamento de instituições (em sentido amplo) condizentes com a manutenção do próprio padrão de acumulação vigente.

Isso quer dizer que o Estado atua pura e simplesmente para reforçar e legitimar o *status quo*? Não. Enquanto “condensação de uma relação de forças” associada ao embate entre as classes sociais, segundo a visão de Nicos Poulantzas (1978, 1985), não podemos partir do pressuposto de que o Estado é um bloco homogêneo que serve completamente aos interesses dos grupos dominantes. Mas, isso quer dizer que o Estado tem pouco espaço de manobra no capitalismo, uma vez que as estruturas de poder e dominação de algumas classes sobre outras são muito robustas e largamente presentes nas diversas esferas da sociedade.

Daí a visão hegemônica da natureza enquanto recurso econômico, do discurso predominante de se agregar valor aos bens naturais, de se atribuir um valor monetário aos “serviços ambientais” prestados pela natureza (captura de gás carbônico pelas florestas tropicais, por exemplo). Outras formas de relação da sociedade com a natureza geralmente são menosprezadas, consideradas arcaicas, remanescentes de períodos já superados pela sociedade civilizada, moderna, globalizada, tecnificada. Esse debate segue por diversos caminhos e temas, dentre os quais aquele da crise civilizatória pela qual a humanidade pautada nesse regime de acumulação capitalista se encontraria, conforme argumenta Carlos Walter Porto Gonçalves (informação verbal)¹⁰⁸. Não vamos nos aprofundar nesse debate, pois a intenção

¹⁰⁸ Em palestra conferida no XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), realizado entre 26 e 29 de abril de 2017 em La Paz – Bolívia.

aqui é apenas chamar a atenção para a existência de paradigmas e ideologias dominantes que muitas vezes nos cegam, impedindo-nos de vislumbrar outras possibilidades de interpretação do mundo e até mesmo de vivência e de atuação neste mundo, que é muito mais diversificado e potencialmente inovador do que nos parece à primeira vista.

O segundo item que gostaríamos de destacar diz respeito à uma certa cisão entre as tecnologias voltadas para o mercado e as “tecnologias sociais”. Isso não fica explícito nos documentos, mas a leitura dos mesmos nos permite inferir que, por um lado, as tecnologias criadas pelo e para o mercado (ainda que originalmente muitas delas tenham sido originadas para aplicação militar, por exemplo) apresentam um nível de desenvolvimento tecnológico muito mais avançado, correspondendo aquelas tecnologias de ponta, que distingue de fato quem está na fronteira do conhecimento daqueles que meramente fazem inovações incrementais, que não representam avanços significativos no saber.

Por outro lado, as tecnologias sociais são assim definidas por propiciarem soluções para problemas que atingem a sociedade como um todo, sendo mais “efetivas, sustentáveis e justas”, geralmente ligadas a temas como segurança alimentar e nutricional, energia, habitação, saúde, saneamento, meio ambiente, agricultura familiar, geração de emprego e renda (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 30). O ponto nevrálgico aqui diz respeito a quem promove o desenvolvimento de tais tecnologias sociais e com quais recursos: no geral são entidades da sociedade civil, agentes da economia solidária, programas de extensão universitária etc., utilizando poucos recursos financeiros e humanos. Basta observar quem são os atores considerados mais relevantes no Sistema Nacional de CT&I e as prioridades elencadas pelas políticas do setor para compreender que as tecnologias sociais são aquelas consideradas de menor importância.

Mas qual é o nosso questionamento sobre esse ponto? Se CT&I tem como fundamento propiciar o desenvolvimento econômico, social e espacial do país, garantindo de fato uma melhor qualidade de vida para sua população, conforme apregoam os documentos oficiais, as tecnologias sociais deveriam ter maior destaque no âmbito da Política Nacional de CT&I, pois são aquelas com potencial de alterar mais significativamente o dia a dia da população mais pobre face às vergonhosas desigualdades sociais e carências de toda ordem que esta enfrenta. Novamente nos defrontamos com a realidade nua e crua que nos cerca: estamos analisando o planejamento num Estado capitalista, no qual os interesses hegemônicos não necessariamente se coadunam com os interesses da maior parte da população.

Não queremos dizer com isso que as áreas estratégicas selecionadas sejam inúteis ou mereçam ser descartadas em favor da plena adoção das tecnologias sociais. No sistema-

mundo atual, é sim relevante buscar um posicionamento favorável nas áreas de fronteira do conhecimento, ainda que, num primeiro momento, a capacidade de lançar um satélite pouco interfira na vida dos pobres miseráveis que têm fome nos múltiplos bolsões de pobreza existentes no país. O problema reside na primazia das áreas consideradas tecnologicamente mais avançadas, sendo que muito há que ser feito no que diz respeito às áreas não prioritárias do ponto de vista do mercado, como, por exemplo, o tratamento de doenças negligenciadas que afetam a população mas que têm menor potencial de atingir volumosos retornos financeiros para a indústria farmacêutica. Novamente embates precisam ser feitos para que CT&I não cumpra apenas o papel de garantir a soberania nacional por meio do domínio de tecnologias de ponta e propiciar o crescimento de nossa economia, mas também garantir, além de qualidade de vida a quem está numa posição intermediária na pirâmide social brasileira, a dignidade para os despossuídos. Inovações tecnológicas no acesso a bens e serviços básicos, inclusão e assistência social, geração de emprego e renda etc. poderiam contribuir de forma mais substantiva para isso.

Embora a Política Nacional de CT&I venha sistematicamente defendendo uma atuação mais focada tematicamente, seletiva espacialmente e coordenada por instituições que atuem em nível federal, dentre as recomendações apresentadas no documento *Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Conferências nacional, regionais e estaduais e Fórum Municipal de CT&I* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b), que complementa o *Livro Azul*, se sobressaem: descentralizar o Sistema Nacional de CT&I com diferenciação entre estados, particularmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; descentralizar as agências federais de fomento (CNPq, Capes, Finep, BNDES) por meio da criação de escritórios regionais; descentralizar os institutos nacionais de pesquisa por meio da abertura de unidades ou *campi* regionais associados a grupos de pesquisa locais; criar institutos âncora estaduais ou regionais de pesquisa; fortalecer as secretarias de CT&I e as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) estaduais; constituição de agendas regionais de inovação que tratem de grandes temas estratégicos, como a sustentabilidade e diminuição das assimetrias sociais e regionais; construção de agendas programáticas regionais, com um caráter prospectivo, com base no conjunto significativo de oportunidades a serem exploradas, sob a forma de cooperações ou complementaridades, pelas várias instituições e setores empresariais sediados nas diversas regiões; promoção da participação dos municípios na definição e na execução das políticas nacional e estaduais de CT&I (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 18-20).

É possível inferir que há certos embates no tocante ao funcionamento do chamado Sistema Nacional de CT&I, pois, embora o Ministério da Ciência e Tecnologia afirme ser necessário consolidá-lo e ampliá-lo, as proposições geralmente vão na direção do fortalecimento da coordenação e da cooperação governamental em torno de instituições federais, da maior participação da iniciativa privada no âmbito da pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, na formação e distribuição mais equitativa de recursos humanos entre as regiões do país. Mas, é justamente no documento supracitado que fundamenta a elaboração do *Livro Azul*, que o papel dos estados e municípios e suas demandas particulares aparecem com maior destaque, nos permitindo observar algumas divergências internas no tocante às estratégias e proposições da Política Nacional de CT&I voltadas à questão regional. Não nos parece que tais divergências são radicalmente conflituosas, mas fica implícita a disputa entre diferentes atores institucionais no direcionamento que a política deveria tomar.

Nesse sentido, o referido documento apresenta proposições mais específicas sobre a temática do financiamento das políticas do setor à luz da problemática regional, a saber: a valorização, sem abandonar os critérios regionais, das instituições de alta competência científica e grupos individuais de pesquisa de grande produtividade e visibilidade internacional, de forma que o estímulo ao apoio à excelência científica não implique em redução do apoio a grupos e instituições emergentes e dos esforços de desconcentração regional (Ibid., p. 34); viabilização de mecanismos para assegurar a alocação e garantir a aplicação de, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) exclusivamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; revisão e redefinição dos critérios de distribuição regional nos editais nacionais, incorporando critérios mais sensíveis às assimetrias intra e inter-regionais (Ibid., p. 47).

De certa forma, tais proposições se distinguem do que a Política Nacional de CT&I vinha defendendo em suas últimas versões, uma vez que sugerem romper com a intensa seletividade espacial das ações no setor. Estas tendem a intensificar a grande concentração e centralização espacial das instituições com nível de excelência em P&D que atuam no país, ao direcionar a maior parte do montante dos recursos aos centros já consolidados, posição defendida pelo documento da 3ª CNCTI publicado em 2006 e pelo *PACTI* lançado em 2007.

Outro diferencial que aparece no documento de consolidação das recomendações da 4ª CNCTI, é a noção de segurança regional, associada às regiões de fronteira do país, sobretudo no Sul e Centro-Oeste. Segundo o documento, seria necessário implantar uma política de estruturação, articulação e produção de conhecimento para a segurança regional na faixa de

fronteira brasileira, inclusive ações que promovam a defesa de seu espaço aéreo e territorial (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 76).

Um tema pouco tratado no âmbito da Política Nacional de CT&I, mas mencionado naquele documento, diz respeito aos “sistemas urbano-regionais” e às metrópoles. Ainda que a abordagem enfoque o caso das metrópoles e das aglomerações urbanas, sem uma visão mais ampla da problemática urbano-regional, a inclusão do tema nas discussões é um avanço, lembrando que há elevada concentração de atividades correlatas à CT&I nas regiões metropolitanas, com considerável diferenciação entre elas (TUNES, 2015, p. 46-47).

Todos os aspectos supracitados que compõem o documento de consolidação das recomendações da 4ª CNCTI, elaborado com base nas conferências nacional, regionais e estaduais e no Fórum Municipal de CT&I, foram destacados justamente por sua visão distinta e ao mesmo tempo negligenciada nos demais documentos estratégicos do setor. Cabe destacar que se trata de uma grande lista de recomendações, separada por temas, cada qual com maior ou menor nível de aceitação, de consenso, e de adoção nas arenas onde são formuladas as políticas de CT&I.

Estamos aqui valorizando a inserção de assuntos ou visões diferenciadas no debate, conscientes de que há grandes rupturas entre o que é discutido nas arenas formais e informais de elaboração e formulação de políticas públicas, as opções adotadas pelas políticas em si e o processo de implementação e execução das mesmas. Portanto, o fato de um aspecto constar na arena de discussão formal da política, não garante que ele seja considerado no seu desenho e tampouco em sua concretização.

Em linhas gerais, a *Estratégia Nacional para Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015* mantém as diretrizes e estratégias para o setor, reforçando a atuação nas áreas já elencadas no *PACTI 2007-2011*, com exceção da Amazônia e Semiárido, item que deixou de ser prioritário e passou a ser complementar. Ainda assim, estas duas regiões não deixaram de ser objeto de planificação do setor de CT&I. Nesse panorama, o CGEE publicou em 2013 o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal (PCTI Amazônia)* e em 2014 o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI Nordeste)*, ambos com período de vigência de 20 anos, organizado em planos quinquenais.

No caso do *PCTI Nordeste*, sua abrangência geográfica compreende à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ou seja, a totalidade dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia e porções dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Segundo o *Plano*, embora se tenha adensado o sistema de CT&I neste início de século XXI, ele ainda se caracteriza por elevado grau de imaturidade, havendo o imperativo de se formular um plano regional de CT&I para o Nordeste “(...) capaz de simultaneamente conectar a região às macrotendências globais e contemplar a diversidade geográfica e cultural da região, para o bem-estar das pessoas e competitividade das firmas”, numa estratégia de inovação para o desenvolvimento inclusivo “globalmente conectada e localmente inspirada” (BRASIL/CGEE, 2014, p. 46-47).

O *PCTI Nordeste* afirma que sua finalidade é servir de instrumento para o desenvolvimento regional, buscando reduzir as desigualdades regionais e sociais e atuar como um vetor de mudança nos padrões da inserção do Nordeste na divisão inter-regional do trabalho no Brasil, por meio da agregação de valor e conteúdo técnico-científico nas estruturas socioeconômicas regionais (Ibid., p. 93).

O Nordeste pretende, nesse Plano, olhar a princípio para si mesmo, fazer suas escolhas e definir suas prioridades de desenvolvimento, para só então ajustá-las e adequá-las às determinações e opções das outras regiões e de outras nações. O grau efetivo de autonomia na condução das estratégias definidas dependerá de seu empenho em mobilizar os recursos locais e reivindicar os aportes nacionais necessários (BRASIL/CGEE, 2014, p. 93).

As principais estratégias elencadas para concretizar este desafio são as mesmas já apontadas nas políticas de CT&I anteriores: incremento de mão de obra qualificada, consolidação e ampliação das instituições voltadas à P&D, incentivo à criação de “*habitats* de inovação” (parques tecnológicos, incubadoras de empresas, APLs, redes de pesquisa etc.).

Cabe ressaltar que esse viés da divisão inter-regional do trabalho pressupõe, além do desenvolvimento regional, um (re)ordenamento territorial na escala nacional. Portanto, nos parece um objetivo bastante ousado que extrapola enormemente o escopo uma política de caráter setorial. Não estamos defendendo que um plano setorial não deva almejar ser um partícipe desse processo, mas acreditamos que tanto o desenvolvimento regional como o (re)ordenamento territorial são processos bastante complexos que demandam a atuação de diversas políticas públicas, de forma coordenada e coesa.

Figura 18 - Fundamentos do PCTI Nordeste - Brasil, 2013**Objetivos estratégicos**

- ☐ Consolidar um sistema regional de CT&I com capacidade endógena de formulação e implementação de políticas e apto a interagir local, nacional e globalmente.
- ☐ Transformar o Nordeste em referência mundial na P&D e inovação para a convivência com a seca, combate à desertificação e adaptação às mudanças climáticas.
- ☐ Ter o Nordeste como referência na P&D e inovação para o desenvolvimento inclusivo, com destaque para a geração de conhecimentos que tenham foco no território, na biodiversidade e na cultura regionais.
- ☐ Ampliar na região o conjunto de empresas competitivas, a partir de suas capacidades e competências em tecnologia e inovação, que apresentem desempenho comparável às melhores referências nacionais e globais.
- ☐ Desenvolver na região uma base técnico-científica de excelência, globalmente conectada, capaz de produzir conhecimentos de ponta, de alto conteúdo científico e tecnológico.

Metas gerais

- ☐ Triplicar os dispêndios dos governos estaduais em CT&I na Região.
- ☐ Aumentar em 30% a participação do Nordeste no total dos dispêndios do governo federal em CT&I.
- ☐ Triplicar a participação dos dispêndios privados em CT&I na região.

Metas transversais

- ☐ Implantar 10 (dez) centros de excelência com abrangência regional e nacional, pelo menos 5 em áreas como energias renováveis, biodiversidade dos biomas regionais, biotecnologia, alimentos, tecnologia da informação e comunicação (TIC) e nanotecnologia.
- ☐ Criar 20 (vinte) ambientes de inovação (parques, polos, Centros Vocacionais Tecnológicos).
- ☐ Apoiar a implantação de 20 (vinte) novos centros de pesquisa privados, conectados às prioridades do desenvolvimento do Nordeste.
- ☐ Criar cinco centros de excelência mundial, em áreas consideradas estratégicas globalmente, formadas em consórcio com empresas multinacionais.
- ☐ Quadruplicar o número de mestres e triplicar o número de doutores atuantes na Região.
- ☐ Quadruplicar o número de cursos com conceitos 5 a 7 para a pós-graduação (PPG) da região.
- ☐ Quadruplicar o número de grupos de pesquisa em Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT), estabelecendo prioridades para temas de interesse estratégico.

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

Fonte: BRASIL/CGEE (2014).

O *PCTI Amazônia* traz de forma contundente a discussão sobre gestão e governança territorial. Segundo o documento é imperativo aumentar a capacidade de definir prioridades, eixos ou apostas estratégicas de ações de CT&I de caráter não tópico ou disperso no espaço, mas estruturantes e conectados à dimensão territorial, avançando para além das agendas estaduais. Nesse contexto, também se faz necessário: definir e viabilizar fontes de recursos e incentivos de forma a coordenar as iniciativas de políticas e programas; fomentar e mobilizar formas institucionais de parceria público-público, público-privado e privado-privado; expandir o portfólio de redes de cooperação em conhecimento e inovação, tessituras que constituem suportes estruturais e mecanismos de gestão e governança territorial. Tudo isso possibilitaria maior coerência, integração e coordenação entre as diferentes escalas de planejamento, partindo-se do território para a formulação do conjunto de ações do plano (BRASIL/CGEE, 2013, p. 56).

Por conseguinte, o documento argumenta que a dimensão territorial que o caracteriza implicaria em especificidades em seu financiamento, sobretudo no que se refere à articulação de diversas fontes estaduais, federais e do setor privado. Além da garantia de aplicação de recursos federais e estaduais já previstos em lei, a exemplo da aplicação de pelos menos 30% do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e dos fundos setoriais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o *PCTI Amazônia* propõe negociações para que a região possa ser priorizada na estratégia de expansão e criação de novas unidades e instituições de ensino superior – como aquelas criadas por meio do *Reuni* – e novas unidades de institutos de pesquisa, como unidades regionais da Fiocruz, do Ministério da Saúde, e unidades regionais da Embrapa, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Tais ações contribuiriam com o processo de desconcentração das atividades de CT&I no país.

Ademais, propõe-se que o *PCTI Amazônia* seja considerado como um documento de referência e o Fórum Consecti/Confap seja consultado na tomada de decisão sobre investimentos públicos oriundos de políticas setoriais do governo federal (infraestrutura, energia etc.). Outra proposição que se destaca, diz respeito a vinculação do *Plano* à aplicação de recursos oriundos de outras fontes de financiamento, como o “Fundo Amazônia” (BNDES) e aqueles vinculados à Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

Tais aspectos indicam certo avanço na compreensão sobre a cooperação governamental, seja horizontal – envolvendo instituições vinculadas ao um mesmo nível de governo, a exemplo de ministérios do Governo Federal ou secretarias de um governo estadual –, seja vertical, envolvendo dois ou mais níveis de governo.

Figura 19 - Fundamentos do PCTI Amazônia - Brasil, 2013

Eixos Estratégicos	Escala de Planejamento
☐ Infraestrutura para Ciência, Tecnologia e Inovação ☐ Formação, atração e fixação de pessoal para CT&I ☐ Ambientes e polos regionais de inovação ☐ Agenda regional de P&D	☐ Exploração dos recursos naturais, do patrimônio genético e da biodiversidade regional; produção de recursos florestais não madeireiros; serviços ambientais; pesca e aquicultura; fruticultura. ☐ Setor agropecuário ☐ Indústrias extrativas e de transformação ☐ Sistema de logística ☐ Sistema de cidades
Metas gerais	
☐ Consolidar um ambiente de inovação de padrão mundial na Amazônia, em tecnologias-chave para o seu novo modelo de desenvolvimento bioindustrial baseado na bioprospecção, biotecnologia, biologia sintética, biomimética e bioeletrônica; ☐ Aumentar em ao menos 50% participação da Amazônia no total dos dispêndios do governo federal em CT&I voltados para investimentos em infraestrutura especializada, formação de recursos humanos e apoio à consolidação de novos habitats de inovação, observando-se as desigualdades intrarregionais; ☐ Criar uma cesta de instrumentos diferenciados para a política intrarregional de CT&I, que contenha volume de recursos preestabelecidos, critérios de concessão e percentuais de contrapartida diferenciados, prazos de vigência e objetivos específicos pactuados entre as partes.	
Metas transversais	
☐ Triplicar o número de doutores residentes e atuantes na Amazônia, com ênfase nas áreas de conhecimento correlatas à Agenda Regional de P&D: dos 9,8 mil (2010) para 30 mil; ☐ Duplicar o número de programas de pós-graduação strictu sensu das IES da região, com ao menos o nível 5 do Sistema de Avaliação da Pós-graduação da Capes; ☐ Dobrar a participação das empresas dos estados da Amazônia, principalmente das pequenas e médias, no total das empresas inovadoras brasileiras.	
Metas setoriais	
☐ Propiciar conexão de telefonia e internet de banda larga, compatível com o padrão nacional de qualidade, em 100% das ICTs e nos polos regionais de inovação, extensivo aos “municípios-sedes”; ☐ Consolidar uma “rede de biotecnologia da Amazônia” como referência internacional de PD&I, articulando e promovendo ICTs e grupos de pesquisas estaduais dedicados à temática; ☐ Criar uma rede de PD&I voltada à recuperação de áreas degradadas da Amazônia; ☐ Criar ao menos um novo polo de CT&I em cada um dos nove estados da Amazônia e ao menos um em cada uma das sub-regiões: Amazônia Ocidental, Amazônia Oriental, Arco do Povoamento Adensado e Arco da Fronteira; ☐ Estruturar ao menos um centro regional de PD&I em atividades relacionadas à indústria extrativa mineral; ☐ Criar, no âmbito do Sibratec, cinco Redes de Extensão Tecnológica nos Estados da Amazônia (AM, RR, AP, AC e MA), fortalecer e melhorar a gestão das quatro existentes (MT, PA, RO e TO); ☐ Estruturar um Programa de PD&I em desenvolvimento urbano, compatíveis com a sustentabilidade ambiental, inclusive para os pequenos municípios da região.	
Organização: Simone Affonso da Silva (2019). Fonte: BRASIL/CGEE (2013).	

4.4. Políticas Industriais: seletividade espacial sob o viés das economias de aglomeração e de proximidade

No âmbito das contribuições ao desenvolvimento regional no país, a *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, publicada em 2003 para nortear as ações do PPA 2004-2007, sobretudo no tocante aos programas concernentes ao MDIC e ao MCT&I, propõe o estímulo às iniciativas que valorizem a dimensão espacial e o fortalecimento de arranjos produtivos locais (BRASIL/MDIC, 2003, p. 10).

Em conformidade com a política de CT&I, a *PITCE* advoga pela criação de empresas de base tecnológica integradas à economia local ou regional, sobretudo aquelas relacionadas à temas estratégicos, como biotecnologia, novos materiais, tecnologias da informação e comunicação, energia e meio ambiente (Ibid., p. 12-13). Seriam segmentos estratégicos as indústrias de semicondutores, software, fármacos e medicamentos e de bens de capital, uma vez que se trata de áreas intensivas em conhecimento que propiciariam significativos avanços em P&D e na produção industrial brasileira (Ibid., p. 16). Igualmente à política de CT&I, a política industrial também focaliza suas ações nas atividades “portadoras de futuro”, ou seja, biotecnologia, nanotecnologia e geração de energia (BRASIL/ABDI, 2006, p. 4).

A *PITCE* propõe como medidas para realizar a modernização do setor industrial do país a criação de programas focados nos arranjos produtivos locais, na direção de enfrentar os problemas de capacitação produtiva e de capacitação em gestão, promover a inovação tecnológica, o adensamento do tecido produtivo e a fabricação de produtos de maior valor agregado. Além disso, a política defende a adoção de programas concentrados espacialmente, de forma que as políticas públicas deixem de atuar de forma focada em empresas específicas e passem a se organizar para atender um conjunto de empresas de um mesmo segmento, localizadas numa mesma região (BRASIL/MDIC, 2003, p. 15).

De forma complementar, o *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015* elenca como propostas atinentes à questão regional o fomento de arranjos produtivos locais (APLs) com potencial competitivo e a criação de novos mecanismos de financiamento para investimentos nas regiões menos desenvolvidas (CNI, 2005, p. 83). Ambas medidas teriam impactos secundários no desenvolvimento do setor industrial, aponta o documento (Ibid., p. 88).

A *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*, correspondente ao período de 2008 a 2010, e o *Plano Brasil Maior (PBM)*, atinente aos anos de 2011 a 2014, mantêm o foco nos arranjos produtivos locais como estratégia basilar ao enfrentamento das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento na escala regional.

Portanto, não há avanços no que concerne às proposições elencadas pelas políticas industriais no período de 2003 a 2014. Embora haja o reconhecimento por parte da sociedade (de forma geral) e da academia e do planejamento governamental (de forma particular) sobre a multiplicidade de maneiras para se mitigar as desigualdades e promover o desenvolvimento no âmbito regional, as políticas industriais mantiveram ao longo deste período uma visão bastante restrita e, conseqüentemente, proposições igualmente limitadas. Em nossa apreciação isso decorre da perspectiva fortemente pautada nos segmentos produtivos e no uso de instrumentos financeiros desprovidos de uma abordagem espacial, territorial ou regional.

No tocante às diretrizes e estratégias gerais adotadas por esse conjunto de políticas industriais – *PITCE*, *PDP* e *PBM* –, na avaliação de Glauco Arbix et al. (2017, p. 9) houve importantes contradições que minaram sua eficácia.

Por um lado, no âmbito da *PITCE* houve maior entrelaçamento entre as políticas industriais e de CT&I, destacando-se a modernização do marco regulatório e da estrutura institucional e a criação de instrumentos financeiros e fiscais relativos às atividades de P&D nas empresas. Para os autores, “a *PITCE* descortinou novas modalidades de política industrial, rejeitou o protecionismo e diferenciou-se dos programas ocasionais e fragmentados da década de 1990 ao buscar a integração da tecnologia com a indústria e o comércio exterior” (ARBIX et al, 2017, p. 18). Porém, carente de uma definição clara de instrumentos, recursos e governança para sua implementação e com marcantes traços de experimentação, as fragilidades da *PITCE* afloraram desde o início de sua atuação, comprometendo sua efetividade (Ibid., p. 19). Note-se que a *PITCE* foi elaborada em parceria com o MCTI, daí sua maior proximidade com os debates realizados por este setor, assinala Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹⁰⁹.

Por outro lado, a *PDP* e o *PBM* teriam adotado outro foco, se afastando das premissas do setor de CT&I, relata Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal). Pautada em objetivos genéricos, a *PDP* deixou de focar seus esforços na inovação e não foi capaz de definir de fato quais segmentos seriam prioritários, diluindo a atuação das instituições e dos mecanismos financeiros e fiscais, que passaram a abarcar praticamente todos os segmentos, assinala Arbix et al. (2017, p. 20-21). O *PBM* teria dado continuidade a essa tendência, aprofundando ainda mais o caráter retrógrado das políticas industriais adotado pela *PDP*, advogam os autores (Ibid., p.22).

¹⁰⁹ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

Segundo Arbix et al (2017, p. 25), tais contradições estariam relacionadas com o funcionamento do sistema político brasileiro, caracterizado pela atuação de partidos com enormes dificuldades para manter por longo período as políticas públicas, mesmo quando estas exibem resultados positivos.

Os ciclos eleitorais aliados à ação predatória que, lamentavelmente, marca boa parte das elites políticas do país, muitas vezes levam os governos a substituírem programas avançados por alternativas antigas ou apenas recicladas. O resultado desse comportamento, que expressa imaturidade institucional ou conservadorismo, são trajetórias erráticas, que frequentemente tiram o país da rota do desenvolvimento.

A inovação é apenas um capítulo a mais dessa trajetória de instabilidade e oscilação.

O governo Lula abriu uma fresta de esperança com a formulação de políticas com foco na inovação. No entanto, ainda em seu próprio mandato, esse foco se desfez e abriu caminho para a retomada de velhas políticas, mais íntimas do protecionismo e da tutela estatal.

É certo que a criação de uma verdadeira cultura da inovação no Brasil avançou, seja em termos institucionais, regulatórios, nas políticas, programas e instrumentos. Mas também é certo que há muito o que aperfeiçoar, consolidar e construir (ARBIX et al, 2017, p. 25).

O apego às diretrizes e estratégias mais tradicionais, mantem, por um lado, uma visão restrita sobre a dimensão regional no âmbito das políticas industriais, conforme destacamos, e por outro lado, constrangimentos às mudanças estruturais no setor em direção à modernização e maiores níveis de competitividade internacional, como apontam Arbix et al (2017).

4.5. Políticas Urbanas: a reconfiguração da rede urbana para a coesão socioespacial

Para enfrentar os desafios da problemática urbana brasileira em sua dimensão regional, a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, elenca como ferramentas:

- a) estímulo à criação de Consórcios Públicos, para fortalecer a cooperação federativa na escala microrregional ao permitir a conformação de novos formatos institucionais às parcerias entre municípios, estados, Distrito Federal e União na gestão associada de serviços públicos, recursos hídricos, destinação final de resíduos sólidos, tratamento de esgotos etc. (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 26);
- b) elaboração e implementação de planos diretores municipais, conforme define o *Estatuto das Cidades* (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), coadunados com uma política fundiária voltada à inclusão social e com os zoneamentos ecológico-econômicos e ambientais (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 55, 79).

A *PNDU* propõe a priorização de investimentos e ações nas regiões metropolitanas, visto que estas concentram significativa parcela da população e da produção de riquezas e

graves problemas de ordem social, ambiental e econômica. Haveria, portanto, o imperativo de aprimorar a gestão metropolitana para superar as grandes desigualdades socioespaciais que caracterizam esses recortes espaciais (Ibid., p. 39 et seq.).

Embora as políticas urbanas sejam uma atribuição dos municípios, conforme estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o *PNDU* advoga que

o apoio do Governo Federal é fundamental, não apenas porque este concentra parcela significativa dos meios de financiamento à implementação destas políticas, mas também em função da conhecida fragilidade técnico-institucional de boa parte das administrações municipais para levar a cabo esta importante tarefa. O estabelecimento de processos inovadores de planejamento urbano e gestão fundiária nos municípios exige a atuação decidida do Governo Federal no sentido de disponibilizar meios e recursos, assim como mobilizar e sensibilizar o País para a necessidade de implementação do Estatuto da Cidade.

O governo federal apóia parceiros locais, na sua maioria entidades e segmentos integrantes do Conselho das Cidades, a construir novas práticas de planejamento e de gestão democrática do território municipal. Em primeiro lugar, este apoio se dá por uma ação indireta de disseminação de cultura urbana democrática, includente, redistributiva e sustentável, o que se traduz em ações de sensibilização, mobilização e divulgação. Em segundo lugar, o apoio do Governo Federal se dá por meio de uma ação direta, que se traduz em programas, ações e transferência de recursos financeiros (...) (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 55-56).

Não apenas nos trechos acima citados mas também em outros documentos relacionados às políticas urbanas – como o *PlanHab* (BRASIL/MCIDADES, 2009, p. 46-49) –, o Governo Federal se coloca, de certa maneira, como um guardião e disseminador das “boas práticas” face à incapacidade da maioria dos entes municipais em elaborar e implementar políticas adequadas aos esforços de superação da crise urbana instalada no país. Ao adotar essa “postura de quem tem mais a ensinar do que a aprender”, o próprio documento demonstra uma fragilidade por ele mesmo bastante criticada: o autoritarismo e a primazia das políticas *top-down*, uma vez que caberia à União formular programas de caráter nacional aos quais os municípios deveriam aderir para que pudessem obter recursos.

Isso tem aspectos positivos e negativos. Positivos pois possibilita o estabelecimento de parâmetros mínimos para o oferecimento de serviços públicos e permite o monitoramento e avaliação da formulação, implementação e execução das políticas públicas numa escala nacional, o que poderia compor uma fonte de dados preciosa para o aprimoramento do próprio processo de planejamento. Negativos caso haja perda de autonomia dos demais entes federados frente à União, caso os estados e municípios sejam considerados como executores de políticas federais ao invés de parceiros num ambiente de cooperação intergovernamental.

A esse respeito, a *Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU)*, instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, detalha as atribuições dos entes federados e busca, assim, minimizar os conflitos federativos no segmento:

- a) competiria à União, além de fomentar a implantação de projetos de mobilidade urbana, oferecer prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados e disponibilizar um sistema nacional de informações sobre mobilidade urbana, podendo delegar aos entes federativos a organização e prestação de serviço de transporte público coletivo urbano interestadual e internacional.;
- b) competiria aos estados gerir e integrar os aglomerados urbanos e as regiões metropolitanas, além de prestar serviços de transporte coletivo intermunicipal urbano, podendo delegar aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.
- c) competiria aos municípios planejar e executar a política de mobilidade urbana e organizar e prestar os serviços de transporte público coletivo.
- d) o Distrito Federal, como possui competências constitucionais comuns a Estados e Municípios, fica obrigado às mesmas atribuições previstas para estes entes, naquilo que couber (BRASIL/MCIDADES, 2013, p. 15-16).

Convém observarmos no âmbito das políticas urbanas as diretrizes da *Política Nacional de Habitação (PNH)* no que concerne às desigualdades regionais.

A diretriz “Mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídio” propõe: i) definir novos critérios que apontem as diferenças regionais e as desigualdades socioespaciais intra-urbanas da população beneficiária para melhorar a elegibilidade e o atendimento de acordo com o perfil e as especificidades da demanda.

Adicionalmente, a diretriz “Urbanização de assentamentos precários e produção da habitação” propõe: i) ampliar o estoque de moradias considerando, nas linhas de atuação, a significativa diversidade regional existente no país no que se refere a custos de produção e condições socioeconômicas da população demandante; ii) atuar de maneira integrada com as demais políticas públicas ambientais e sociais para garantir a adequação urbanística e socioambiental das intervenções no enfrentamento da precariedade urbana e da segregação espacial que caracterizam esses assentamentos; iii) estimular o desenvolvimento de alternativas regionais, levando em consideração as características da população local, suas manifestações culturais, suas formas de organização e suas condições econômicas e urbanas,

evitando-se soluções padronizadas e flexibilizando as normas, de maneira a atender às diferentes realidades do país.

Embora a problemática regional seja abordada nos tópicos sobre identificação de demanda por moradia e urbanização de assentamentos precários, isso ocorre de maneira bastante genérica. Não há indicações sobre quais escalas regionais ou quais recortes espaciais específicos seriam considerados ou priorizados.

Por sua vez, a Lei nº 11.445, de 7 de janeiro de 2007, aponta a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos da política federal de saneamento básico. Esta Lei estabelece as diretrizes gerais para o referido segmento, que seriam norteadas por três princípios: universalização, equidade e integralidade.

O princípio da universalização, em parte tributário de certa noção de igualdade, defende o acesso de todos aos bens e serviços produzidos na sociedade. O princípio da equidade é entendido como a superação de diferenças evitáveis, desnecessárias e injustas, mas também apreendido como o tratamento igual para os iguais (equidade horizontal) e o tratamento desigual para os desiguais (equidade vertical). Ambas noções estariam relacionadas com políticas públicas focalizadas em determinados grupos sociais, uma vez que a mera igualdade de tratamento poderia resultar na manutenção das desigualdades. O princípio da integralidade é compreendido como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso em conformidade com suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados (BRASIL/MCIDADES, 2014, p. 33-35).

Tais princípios estão presentes no *Plano Nacional de Saneamento Básico (PlanSab)*, que também ressalta o conceito de intersetorialidade em três dimensões: a normativa, a institucional e a territorial. Nas dimensões normativa e institucional se verificam as disputas políticas, inclusive no que concerne ao financiamento das políticas públicas. Na dimensão territorial a questão central seria como se define a escala espacial de intervenção (BRASIL/MCIDADES, 2014, p. 28, 110). Segundo o documento,

(...) para isso não se tem resposta pronta. Na visão do Plansab, não se devem adotar definições rígidas e dogmáticas nessa escolha, como apenas a bacia [hidrográfica] ou apenas o município, entre outros recortes. Trabalha-se com a hipótese de que a escala pode ser construída a partir do problema e do tipo de ação que reivindica. Esta concepção abarca, além da referência territorial, a percepção social dos agentes sobre o problema e a própria organização dos demais serviços que o tangenciam (Ibid., p. 110).

Por conseguinte, algumas macro-diretrizes relacionadas com a dimensão territorial se destacam no *Plansab* (BRASIL/MCIDADES (2014, p. 173 et seq.):

- a) ações de coordenação e planejamento e articulações setoriais e institucionais: fortalecer a cooperação entre União, Estados e Municípios e promover integração federativa das políticas públicas de saneamento básico, visando reduzir as desigualdades sociais e regionais, com reconhecimento das peculiaridades locais; adotar estratégias que assegurem a intersetorialidade das ações de saneamento básico com as políticas de saúde, de desenvolvimento urbano e regional, habitação, proteção ambiental e recursos hídricos, entre outras; apoiar e fomentar a elaboração dos planos municipais, estaduais e regionais de saneamento básico;
- b) desenvolvimento tecnológico e ações de saneamento básico em áreas especiais: avaliar, criar e consolidar soluções tecnológicas e apropriadas para a gestão dos serviços, considerando as especificidades regionais; estabelecer diretrizes para o saneamento básico específicas para a população rural, com ênfase para áreas indígenas, reservas extrativistas da União e comunidades quilombolas; estabelecer diretrizes para o tratamento diferenciado para ações de saneamento básico nas RMs, em municípios de pequeno porte, em bacias hidrográficas críticas conforme Resolução nº 655/2009 da Ana, em áreas de especial interesse social em consonância com o *PlanHab*, e nas áreas indutoras do desenvolvimento turístico segundo o *Plano Nacional de Turismo*.

Dessa forma, embora o *PlanSab* aborde a regionalização do espaço brasileiro de maneira bastante superficial, nos induzindo a relacionar a maioria das menções às regiões com a macrorregionalização do IBGE consolidada desde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, há indícios de que outros recortes regionais poderiam ser levados em consideração, especialmente as RMs e as bacias hidrográficas.

O *PlanSab* argumenta que as macrodiretrizes e estratégias elencadas demandam a consideração dos princípios de universalidade, equidade e integralidade na elaboração dos programas, já que a adoção de uma lógica única seria insuficiente para sanar os *déficits* apontados no diagnóstico.

O princípio da universalidade conduziria à programas relacionados à progressiva inclusão de toda a população no atendimento aos serviços. Esta progressividade, contudo, poderia comportar diferentes recortes, seja por faixa populacional, por componente do saneamento básico ou até mesmo por segmentos populacionais, mas, sem a preocupação de focalização de grupos específicos, que mereçam especial prioridade. Por outro lado, o princípio da equidade resultaria na formulação de políticas públicas baseadas na estratégia da focalização, implicando na definição de recortes com base nas especificidades espaciais – área

rural, áreas indígenas, pequenas comunidades, favelas e ocupações espontâneas, bacias hidrográficas críticas, áreas de interesse turístico ou áreas de especial interesse social. Por fim, o princípio da integralidade culminaria na formulação de programas que enfatizariam o atendimento simultâneo aos quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas). Nesse caso o planejamento deixaria de valorizar os componentes e passaria a valorizar o território, privilegiando uma abordagem integral do campo do saneamento básico, podendo referir-se ao município, às bacias hidrográficas, favelas e ocupações espontâneas ou qualquer outro recorte que contribuísse para articular os componentes do saneamento (BRASIL/MCIDADES, 2014, p. 189-190).

Todavia, os princípios de universalidade, equidade e integralidade não seriam excludentes: analisando duas variáveis – divisão territorial e focalização – pode-se-ia tanto organizar os programas segundo portes populacionais (como RMs, cidades de pequeno porte) e, no interior de cada programa haver critérios para a priorização de população vulnerável, como o contrário, estabelecer programas segundo áreas de focalização e conferir algumas prioridades segundo os portes populacionais (Ibid., p. 191).

Essa abordagem do *Plansab* nos chama atenção para o fato de que as desigualdades regionais e a busca por sua superação são apenas uma das dimensões que compõem, respectivamente, as estruturas socioespaciais e as políticas públicas. Com isso advertimos que, embora tal dimensão seja muito importante no caso brasileiro, não devemos subordinar as demais a ela. Numa perspectiva multidimensional, cada elemento possui sua importância no conjunto e se caracteriza por relações diversificadas com os demais.

Por fim, lembramos que as políticas tático-operacionais compreendem programas associados a diferentes Ministérios e geralmente são formuladas, implementadas e executadas pelos entes municipais, respeitadas as normas definidas pela União e pelos estados.

4.6. Políticas de Logística e Transportes: o foco na indução seletiva de áreas geográficas e segmentos produtivos

Considerando o diagnóstico e as projeções elaboradas com base na dinâmica econômica das microrregiões brasileiras definidas pelo IBGE e nos vetores logísticos por ele delimitados, o *Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT)*, criado para atuar no período de 2008-2023, elenca como principal diretriz adequar o sistema de transportes:

- ✓ *à logística do agronegócio e mineração*, disseminado no *hinterland* brasileiro, com modais de alta capacidade, sejam ferroviários ou hidroviários, no acesso a mercados internos e portos de exportação, que requerem também áreas específicas de terminais. A logística do segmento de mineração no País já detém sistemas ferroviários eficientes de acesso a mercados e exportações, exigindo apenas adequações ou ampliações;
- ✓ *à logística das indústrias de transformação*, com modais rodoviários de grande capacidade nos entornos urbanos, cuja movimentação de acesso a mercados e exportações não conflite com a do agronegócio, por meio de anéis e contornos nos principais centros, que separem esses distintos fluxos, assim como acessos rápidos a portos e terminais (BRASIL/MT/MD, 2007, p.154, grifos do autor).

Isso porque, conforme indicam os mapas a seguir, haveria tendência à permanência ou intensificação da distribuição das atividades dominantes no país: de um lado, a predominância do agronegócio em todo o interior da região Centro Oeste, Norte e porções oeste das regiões Sudeste e Sul, além do fortalecimento dos polos minerais; de outro lado, os centros urbanos, especialmente os litorâneos, mas também aqueles que dão apoio às áreas centrais, consolidariam seus papéis nas atividades urbanas, seja em indústrias de transformação ou no comércio e serviços. Como o documento adverte, não foram incluídas as necessidades das áreas urbanas, visto se tratar de competência do Ministério das Cidades (Ibid., p. 374).

Mapa 5 - PNLT: evolução das produções dominantes no hinterland brasileiro e centros urbanos – Brasil, 2002 e 2023

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 153).

Na elaboração do portfólio de investimentos em infraestrutura de transportes para o país, o *PNLT* apregoa que teriam sido considerados tanto as análises dos deslocamentos entre matéria prima, insumos, mercados e armazenagens como também os obstáculos políticos e institucionais que se interpõem a esses deslocamentos em função de burocracias, impostos, fluxo de informações, gestão e regulações inadequadas. Assim, o documento indica os investimentos em infraestruturas multimodais explicitando recursos necessários, cadeias produtivas atendidas, viabilidade econômica, cronograma de implantação desejável, e atratividade a investimentos privados (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 154).

Não nos ateremos a listar os projetos e ações propostas pelo *PNLT*, já que se trata de um conjunto bastante extenso. Destacaremos apenas alguns aspectos gerais.

Conforme anuncia o portfólio de investimentos, seus objetivos seriam: i) alterar a matriz de transportes de cargas nacional com modais de alta capacidade e baixo custo, ampliando a participação dos modais hidro-ferroviários; ii) ampliar a atratividade aos investimentos privados nos novos ciclos de expansão da economia brasileira, conferindo à iniciativa privada o papel mais relevante no processo de conceber e implementar os projetos de investimento, tanto em setores diretamente produtivos quanto em setores de infraestrutura econômica em regime de concessões ou de parcerias público-privado; iii) formular estratégias para que as empresas estatais que ainda remanescem nos setores de infraestrutura tenham condições competitivas no atual ambiente de negócios internacionalizado.

As figuras a seguir exibem o cenário de referência e o cenário projetado após os investimentos previstos no portfólio.

Gráfico 3 - PNL: matriz de transportes atual e futura – Brasil

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 8).

Mapa 6 - PNLT: carregamentos multimodais (sem carga geral) – Brasil, 2007

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 162). / * Para a análise dos carregamentos consideraram-se as cargas das várias cadeias produtivas mais expressivas, tais como grãos agrícolas, combustíveis, fertilizantes, complexo da cana-de-açúcar, minérios, entre outros, não incluindo, porém, a carga geral. / ** Os volumes transportados em minérios são muito superiores à escala utilizada. A representação gráfica buscou melhor visualização dos demais fluxos de carga. Não computada carga geral rodoviária.

Conforme assinala o *Plano* (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 163), há um carregamento mais denso dos modais rodo-ferroviários na macrorregião Sudeste, que apresenta uma estrutura concêntrica, com epicentro em São Paulo, refletindo a concentração econômica da área, que tende a se ampliar até 2023. Destacam-se também: grandes carregamentos ferroviários de minérios, quase equivalentes, seja ao Norte (de Carajás rumo ao Porto de Itaqui), seja no Sudeste (de Minas Gerais rumo aos portos de Vitória e Rio de Janeiro); carregamentos rodoviários com estrutura radial para São Paulo e com origem em todas as

macrorregiões Norte, Nordeste, Centro Oeste e Sul, mas notadamente denso em toda a faixa litorânea, do Sul ao Nordeste. Ademais, quatro hidrovias se destacam pelos carregamentos: a do Amazonas (trecho entre Santarém e Belém); a do Madeira (de Porto Velho até o Amazonas), seguidas da Tietê-Paraná em São Paulo, a do Paraná e a da Lagoa dos Patos no Rio Grande do Sul. A cabotagem possui maior expressão no Norte (entre Belém e São Luís), refletindo a facilidade nesse tipo de deslocamento, frente à precariedade de interconexões de outros modais entre esses polos, mas ocorrendo em todo o litoral brasileiro. No caso das dutovias, destacam-se aquelas entre São Sebastião a Paulínia, e entre Vitória e os polos minerais de Minas Gerais.

Mapa 7 - PNLT: carregamentos multimodais (com carga geral e sem minérios) – Brasil, 2007

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 164). / * Os volumes transportados de carga geral rodoviária são muito superiores à escala utilizada. A representação gráfica buscou melhor visualização dos demais fluxos de carga.

Ao se incorporar a carga geral e retirar-se o minério, cujos altos volumes prejudicariam a visualização dos carregamentos rodoviários, o *Plano* assinala a persistência da estrutura radial com epicentro em São Paulo (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 163).

Não obstante, a situação do sistema de transportes brasileiro após os investimentos propostos pelo *PNLT* sofreria as seguintes alterações:

Mapa 8 - PNLT: carregamentos multimodais com investimentos (multimodais, sem carga geral) – Brasil, 2023

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 162). / * Para a análise dos carregamentos consideraram-se as cargas das várias cadeias produtivas mais expressivas, tais como grãos agrícolas, combustíveis, fertilizantes, complexo da cana-de-açúcar, minérios, entre outros, não incluindo, porém, a carga geral. / ** Os volumes transportados em minérios são muito superiores à escala utilizada. A representação gráfica buscou melhor visualização dos demais fluxos de carga. Não computada carga geral rodoviária.

A malha multimodal de transportes em 2023, registrada no mapa acima, tem como destaques: a hidrovía Teles Pires-Tapajós como novo corredor de escoamento; a ampliação dos fluxos na ferrovia entre Luís Eduardo Magalhães e Brumado, e daí rumo a Ilhéus/Campinho e a Salvador; a ampliação dos fluxos na ferrovia entre São Paulo e Corumbá, no entorno de Curitiba, no trecho de ferrovia entre Açailândia e Belém, e prolongamento da ferrovia Norte Sul. Também há ampliação dos fluxos hidroviários no rio Amazonas, na hidrovía Araguaia-Tocantins e na Lagoa dos Patos. A cabotagem intensifica-se em todo o Litoral, sobretudo no trecho entre São Luís e Fortaleza (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 174).

Mapa 9 - PNLT: carregamentos multimodais com investimentos (com carga geral, sem minérios) – Brasil, 2023

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 176). / * Os volumes transportados de carga geral rodoviária são muito superiores à escala utilizada. A representação gráfica buscou melhor visualização dos demais fluxos de carga.

Conforme exibe o mapa acima, espera-se a ampliação significativa dos carregamentos em todos os eixos e a consolidação daqueles que estavam apenas esboçados em 2007, a saber: BR 364, entre Porto Velho e Manaus; BR 163, entre Cuiabá e a hidrovía Teles Pires Tapajós; vários eixos na região produtora de grãos de Mato Grosso; BR 158, paralela ao rio Araguaia, no sentido norte sul; BRs 232 e 316, de Recife a Salgueiro, Teresina e Belém; ligação entre Recife, João Pessoa, Natal, Fortaleza e Teresina, formada pelas BRs 101, 304 e 222; eixo da BR 020, desde Brasília a Fortaleza; BR 153, trecho Belém-Brasília (Ibid., p. 175-176).

Segundo Carlos Álvares da Silva de Campos Neto (2016, p. 39), embora o *PNLT* tenha intentado orientar os investimentos dos Planos Plurianuais (PPA) no setor de logística e transportes e subsidiar a definição do portfólio de projetos do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, na prática, foi o *PAC* quem definiu o conteúdo dos PPAs e do *PNLT*, mantendo-se a proeminência dos modais rodoviário e ferroviário. Pelo próprio caráter do *PAC* – um grande conjunto de ações setoriais descoordenadas e descoladas dos planejamentos estratégicos setoriais – manteve-se a predominância de ações de curto e médio prazos.

É importante assinalar que o *PNLT* não busca interferir na dinâmica sócio-econômica-espacial vigente ou projetada. Ou seja, embora reconheça que o sistema de transportes e logística é um vetor estruturante na ocupação e no uso do território nacional, sendo fundamental na maneira como o espaço é (re)produzido, o *Plano* se propõe apenas a dar suporte às tendências por ele identificadas, sem oferecer especiais estímulos ou desestímulos às atividades produtivas. Há, portanto, um certo discurso de neutralidade perante a ordem vigente, sobretudo quando o documento afirma ser incapaz de alterar significativamente a participação relativa dos modais no sistema de transportes (Ibid., p. 59). Daí a importância de documentos como o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, formulado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL/MPOG/SPI, 2008) para nortear das políticas públicas federais.

4.7. Políticas de Turismo: o tripé da desconcentração espacial, diversificação de atrativos e interiorização da atividade turística pelo território nacional

O *Plano Nacional do Turismo 2003-2007* (BRASIL/MTUR, 2003, p. 33 et seq.) baseou-se na definição de macroprogramas, destacando-se como aspectos relativos à temática regional: i) fomento: captar investidores para projetos localizados em regiões potenciais remotas, ainda não desenvolvidas; ii) infraestrutura: aprimorar a infraestrutura básica das localidades onde o turismo ocorre (abastecimento de energia, saneamento básico e coleta de

lixo, transporte público, segurança etc.) e implantar equipamentos turísticos; iii) estruturação e diversificação da oferta turística: maximizar o aproveitamento das potencialidades e diferenças de cada região brasileira a partir da diversificação de produtos turísticos oferecidos no mercado; diminuir as desigualdades regionais ao estruturar produtos turísticos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal; iv) promoção e apoio à comercialização: promover a diversidade cultural e regional a fim de reduzir as desigualdades¹¹⁰.

Uma característica marcante do *Plano Nacional do Turismo 2003-2007* é a ausência de uma discussão aprofundada sobre a dimensão regional, embora ele apregoe a todo momento fundamentar-se neste aspecto. O conceito “região” é utilizado de maneira genérica, uma vez que não é possível identificar a qual recorte espacial as menções dizem respeito, embora em alguns trechos seja possível inferir que se trata da divisão macrorregional do Brasil estabelecida pelo IBGE – regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os planos nacionais de turismo que o sucedem, concernentes aos períodos de 2007-2010, 2011-2014 e 2013-2016 (BRASIL/MTUR, 2007a, [2010]b, [2013]b), em certa medida amenizam essa lacuna, em parte, em virtude da adoção do *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*, criado em 2004, como um de seus macroprogramas.

Assim, a principal proposição relativa às desigualdades regionais no Brasil diz respeito ao programa supracitado, cujo objetivo era promover a desconcentração da oferta turística, localizada principalmente no litoral, por meio da estruturação de novos destinos localizados no interior do país e sua inclusão nos roteiros comercializados no mercado interno e externo.

Algumas estratégias foram adotadas no *Programa de Regionalização do Turismo*, sobretudo a definição de 65 destinos indutores do desenvolvimento regional, a segmentação da oferta e da demanda turística – ambos a partir de 2007 – e a categorização de municípios e regiões turísticas – a partir de 2016 –, conforme apresentaremos no capítulo seguinte.

Cabe ressaltar que o *Plano Nacional de Turismo 2007-2010* foi concebido como parte do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, uma vez que os investimentos que seriam realizados pelo PAC beneficiariam diretamente a atividade turística, que demanda bens e serviços provenientes de outros setores governamentais e do setor privado.

O PAC propõe uma parceria entre o setor público e o investidor privado, num processo permanente de articulação entre os entes federativos. Particularmente no que se refere aos investimentos em infraestrutura, estes devem se concentrar em três eixos relacionados à infra-estrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); à infra-estrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e

¹¹⁰ Apesar disso, em linhas gerais os macroprogramas elencados em 2003 foram mantidos nos planos posteriores.

combustíveis renováveis); e à infra-estrutura social urbana (saneamento, eletrificação, habitação, metrô, trens urbanos e infra-estrutura hídrica) (BRASIL/MTUR, 2007a, p. 13).

Assim, o *Plano Nacional de Turismo 2007-2010* menciona que o setor carece de infraestrutura de apoio que propicie o seu desenvolvimento, sendo cruciais os investimentos propostos no âmbito do PAC, sobretudo aqueles de infraestrutura social e urbana e de logística e transportes. A esse respeito, os *Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur)*¹¹¹, geridos pelo MTur com base em financiamentos concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), também seriam preponderantes, já que parte significativa dos recursos do programa são voltados à implantação de infraestrutura¹¹².

Na avaliação de Mariana Murta de Paula (2013, p. 255-257), podemos distinguir três períodos na história das políticas de turismo brasileiras: i) de 1960 a 1985, caracterizado pela centralização da formulação e execução da política de turismo, pela normatização e controle do setor pelo poder público, num modelo de planejamento autoritário, tecnocrático e centralizado, a partir de ideais desenvolvimentistas e de modernização, tendo como referência geoespacial a escala nacional; ii) entre 1986 e 2002 houve o predomínio do planejamento descentralizado, a desregulamentação sob forte viés neoliberal e a municipalização, destacando-se neste caso a criação do *Programa Nacional de Municipalização do Turismo*, em 1995 e em certa medida o *Prodetur*, que se baseia na noção de polos turísticos; iii) desde 2003 as políticas de turismo vem sendo marcadas por uma descentralização centralizada, ou seja, pelo fortalecimento do poder central (Governo Federal), pela regulamentação do setor (ações de classificação e certificação, estabelecimento de normas, padrões e regulamentos para os serviços turísticos e fiscalização) e pela abordagem regional, destacando-se o *Programa de Regionalização do Turismo*. Por conseguinte, Paula (Ibid., p. 268) assinala que os recortes espaciais no âmbito das políticas de turismo variaram ao longo do tempo entre “município turístico”, “polo turístico” e “região turística”. Nas palavras da autora:

As mudanças escalares na política de turismo do Brasil se espelham em uma discussão mais abrangente sobre os limites e configuração do ‘espaço ótimo’ para o desenvolvimento. (...) No entanto, não se trata somente de uma

¹¹¹ Os *Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur)*, criados no início dos anos 1990 e ainda sob vigência, têm como foco a implantação de melhorias, sobretudo infraestruturais, em polos turísticos consolidados ou em consolidação nas macrorregiões brasileiras: Nordeste (focado no segmento de praia, sol, entretenimento e lazer), Amazônia e Centro Oeste (com ênfase no ecoturismo), Sul (voltado para o Mercosul) e Sudeste (com enfoque individualizado sobre cada estado) (PAULA, 2013, p. 265).

¹¹² O *Prodetur Nordeste* teve maiores níveis de implementação e execução quando comparado aos demais, representando o “(...) alinhamento de interesses regionais, nacionais e internacionais sob a lógica de apropriação do espaço litorâneo para o desenvolvimento da atividade turística, processo que implicou em diversos desdobramentos territoriais”, assinala Mariana Bezerra Macêdo (2017, p. 157). Visto que o *Programa* extrapola nosso recorte temporal de análise (1992 a 2012), não o analisaremos em pormenores nesta investigação.

disputa conceitual; o embate pelo poder político também determina escalas preferenciais. Os “pulos” escalares das políticas setoriais de turismo possuem correspondência com as mudanças de gestão governamental. Assim, é nos períodos de transição que eles se tornam mais visíveis. Este é o caso da Política de 1995, no início da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, que consagra a municipalização em oposição à atuação mais abrangente que vigorava até então. Por outro lado, a mudança de poder ocorrida com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva também é demarcada pela eleição de outra escala – a região como ponto de partida. A descentralização, neste caso, é usada como ‘coringa’ na política, adquirindo funcionalidade particular em cada caso, de acordo com os momentos de sua enunciação e com os interesses envolvidos.

Paula (2013) segue argumentando que “a escala [geográfica], portanto, deve ser pensada como algo socialmente produzido, que pode expressar, portanto, mudanças na ordem social, concedendo poder a uns e tirando de outros” (Ibid., p. 269). Assim, alterações na geometria de poder culminariam em mudanças regulatórias (de normas, rotinas, instituições), que modificam relações socioespaciais e a escala em que as políticas públicas operam. “Todos os programas do setor de turismo elegeram *à priori* uma escala e um recorte preferencial. Isso é revelador da maneira como o espaço é concebido nas políticas de turismo, como base homogênea e condicionada” (Ibid., p. 270). Assim, novos recortes foram sendo criados ao longo do tempo para determinar os limites e configurações de um suposto território turístico, ignorando-se as particularidades históricas e sociais de cada lugar e em última instância, a multiescalaridade do fenômeno turístico.

5. CONCEPÇÕES DE REGIÃO E REGIONALIZAÇÕES

A pertinência das concepções de região adotadas e das regionalizações do espaço delineadas pelas políticas, planos e programas governamentais são cruciais, embora os diagnósticos e estratégias voltadas à implementação e execução das mesmas sejam relevantes não só na maneira como a dimensão regional é considerada como nos resultados efetivos alcançados pelas políticas. Dessa forma, o objetivo deste capítulo é analisar criticamente as noções de região bem como os recortes regionais utilizados pelas políticas, tendo como plano de fundo sua relação com os diagnósticos e proposições apreciados nos capítulos precedentes.

5.1. Políticas de Desenvolvimento Regional: região como recorte administrativo e como resultado do processo de ocupação socioespacial

A *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* (BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007] p. 13 *et seq.*) anuncia a adoção de novos recortes e escalas geográficas no âmbito das políticas regionais. Em sua avaliação, é imprescindível adotar no país uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas geográficas e promover a articulação das políticas setoriais nas regiões e sub-regiões.

Nesse aspecto, se sobressai a criação da Tipologia da *PNDR*¹¹³, formulada para nortear as ações de cunho regional da Administração Pública, sobretudo no período de 2008-2011. Esta tipologia fundamenta-se na classificação das microrregiões utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar *per capita*” (estática, retrata a riqueza relativa da população) e “variação do PIB *per capita*” (dinâmica, retrata o potencial relativo de crescimento observado nos anos 1990). As variáveis foram divididas por “quartis”. Os primeiros 25% classificados como “Alto”, os 25% com piores resultados como “Baixa”, e os 50% intermediários como “Média”. Deste cruzamento resultaram quatro tipos de microrregiões: “Alta Renda” (alta renda independente do dinamismo), “Baixa Renda” (baixa renda com médio ou baixo dinamismo), “Dinâmicas” (renda baixa e média com alto dinamismo) e “Estagnadas” (média renda e médio e baixo dinamismo) (BRASIL/MI/IICA, [2006 ou 2007], p. 14-15).

¹¹³ Os antecedentes desta tipologia se encontram na proposta de Antônio Carlos Filgueira Galvão e Ronaldo R. Vasconcelos apresentada no Texto de Discussão IPEA nº 665, intitulado “Política regional à escala sub-regional: uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional”, publicado em 1999.

Mapa 10 - Tipologia da PNDR

Fonte: Adaptado de BRASIL/MI/IICA [2006 ou 2007].

Adriana Melo Alves, João Mendes da Rocha Pinto e Paulo Pitanga do Amparo (2014, p. 114) advertem que, embora essa tipologia tenha contribuído para a definição de territórios prioritários, ela não atingiu seus objetivos por três razões: i) tanto a formulação da *PNDR* como de sua tipologia microrregional não foram discutidas nem legitimadas de forma participativa no âmbito federativo, em grande medida descolando-se das expectativas de lideranças territoriais e das regionalizações adotadas pelos Estados; ii) a priorização de territórios pelas políticas regionais manteve-se pautada nas clássicas regiões-foco – semiárido, mesorregiões diferenciadas e faixa de fronteira – sem levar em consideração a tipologia estabelecida; iii) a tipologia não foi largamente assumida pelo governo federal como parâmetro para a territorialização das políticas setoriais.

Embora haja propostas de atualização e aprimoramento metodológico desta tipologia, destacadamente aquela formulada por Leandro Porto e Fernando Cesar Macêdo (2017), o mérito da Tipologia da *PNDR* foi justamente inserir no escopo das políticas regionais a escala microrregional, até então subestimada, indo além dos limites federativos. Assim, outras políticas, bem como planos e programas analisados nesta investigação, utilizam a Tipologia

da *PNDR* como recorte regional de referência ou como inspiração para elaboração de suas próprias regionalizações, conforme apresentaremos ao longo deste capítulo.

Por ora, cabe destacarmos um exemplo: o *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO)* (BRASIL/MI, 2007, p. 191) afirma que os programas e projetos elencados em seu escopo não podem nem devem ser implantados em todo o espaço regional, uma vez que o Centro-Oeste congrega diversos territórios e subespaços com potencialidades diversas e problemas diferenciados. Por conseguinte, o *PDCO* parte da Tipologia da *PNDR*, complementando-a, para regionalizar as suas propostas de intervenção. O *Quadro 1*, a seguir, exhibe o perfil dos projetos a serem implementados em cada categoria.

Quadro 1 - Tipologia da *PNDR* segundo o *PDCO*

Tipologia <i>PNDR</i>		Rendimento Domiciliar Monetário mensal <i>per capita</i>		
		alto	médio	baixo
Taxa de variação do PIB total	alta	Sub-regiões de alta renda <i>Microrregiões consolidadas com alta competitividade</i> Projetos de diversificação e adensamento das cadeias produtivas. Projetos de conservação e recuperação do meio ambiente.	Sub-regiões dinâmicas Projetos de adensamento das cadeias produtivas e de conservação e recuperação de áreas degradadas. Projetos para consolidar e ampliar a competitividade, sobretudo em educação e inovação tecnológica. Projetos de infraestrutura social para assegurar que o dinamismo se traduza em qualidade de vida.	
	média	<i>Microrregiões Estagnadas</i> Projetos de recuperação da capacidade competitiva, incluindo infraestrutura e logística, educação e inovação tecnológica.	Sub-regiões estagnadas Projetos para ampliar a competitividade: educação, inovação tecnológica. Projetos de infraestrutura e logística. Projetos de infraestrutura social.	
	baixa	<i>Centros urbanos</i> Projetos de diversificação da economia regional, através da expansão dos serviços modernos e avançados, e da irradiação do dinamismo na economia macrorregional.		
				Sub-regiões de baixa renda Projetos de infraestrutura econômica e logística. Projetos de educação e inovação tecnológica. Projetos de infraestrutura social e urbana, especialmente de saneamento básico. Projetos de recuperação de áreas degradadas.

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

Fonte: BRASIL/MI/SDR (2007, p. 191-192).

Mas, as inovações teórico-metodológicas da *PNDR* a respeito dos recortes e escalas espaciais não se restringiram à criação da tipologia microrregional. O Decreto Nº 6.047 (BRASIL, [24 abr.] 2007), definiu como áreas prioritárias para atuação da *PNDR* as Regiões-Programa exibidas nos *Quadro 2*, a seguir.

Quadro 2 - Recortes regionais adotados pela PNDR (2008-2011)

Escala Intermediária

Faixa de Fronteira

Nível tático-operacional:

Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

(BRASIL/MI, 2009)

Arcos e Sub-regiões da Faixa de Fronteira

Escala Intermediária

Semiárido

Nível estratégico:

Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA
(BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005)

Nível tático-operacional:

Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido – Conviver
(BRASIL/MI, 2005)

Segundo delimitação realizada em 2005 por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI).

Crítérios técnicos: i) precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; ii) índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e iii) risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990. Assim, além dos 1.031 municípios já incorporados, passaram a fazer parte do Semi-Árido outros 102 novos municípios enquadrados em pelo menos um dos três critérios utilizados.

(BRASIL/MI, 2009a, p. 11)

Fonte: SILVA (2014, p.396)

Ride no Entorno de Brasília

Criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998

(BRASIL/MI, [s.d.])

Fonte: BRASIL/MI ([s.d.])

Escala Intermediária

Ride de Petrolina - Juazeiro

Criada pela Lei Complementar nº 113, de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 2002 (BRASIL/MI, [s.d.])

Fonte: BRASIL/MI ([s.d.])

Ride de Teresina

Criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, e instituída pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002 (BRASIL/MI, [s.d.])

Fonte: BRASIL/MI ([s.d.])

Escala Sub-regional

Mesorregiões Diferenciadas

Nível tático-operacional:

Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)

Envolvem diferentes unidades da federação ou áreas com potencial de articulação transfronteiriça que permitem subsidiar processos endógenos de desenvolvimento numa escala sub-regional, uma vez que apresentam homogeneidade histórica e cultural, de base produtiva e social. O objetivo é fortalecer a base socioeconômica regional, formular projetos de desenvolvimento participativos e articular os entes federados (SENRA, 2010).

Fonte: THÉRY; MELLO (2009, p. 272).

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

A *PNDR* também estabeleceu a possibilidade de delimitar nas escalas intermediárias e sub-regionais Regiões-Programa Especiais, associadas a grandes projetos de investimentos.

É importante destacar que todo esse conjunto de regiões seriam apenas elegíveis, ou seja, elas poderiam ser incluídas como recortes espaciais privilegiados nas políticas públicas formuladas no âmbito da *PNDR*, sem que houvesse a sua inclusão automática no arcabouço das políticas governamentais. O *Mapa 17*, a seguir, exhibe as regiões prioritárias da *PNDR*.

Mapa 11 - Espaços Prioritários da PNDR (2008-2011)

Fonte: BRASIL/MI/SDR (2012).

A *PNDR* também buscava interlocução com outros programas governamentais pautados na articulação territorial de políticas setoriais, em especial com o *Programa dos Territórios Rurais* e com o *Programa dos Territórios da Cidadania*, destacados a seguir.

Quadro 3 - Programas governamentais pautados na articulação territorial de políticas setoriais

Escala Sub-regional

Territórios da Cidadania

O *Programa dos Territórios da Cidadania* foi criado em 2008 pelo Governo Federal com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O programa destaca-se pela atuação de mais de 20 órgãos governamentais na implementação de políticas, abrangendo, inclusive, todos os Territórios Rurais criados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário a partir de 2003 (PORTAL DA CIDADANIA).

Fonte: BRASIL/MDA/SDT (2010).

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

Não obstante, Alves, Pinto e Amparo (2014, p. 115-116) relatam que a *PNDR* encontrou dificuldades: na consolidação dos Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, que seriam instâncias de coordenação de ações no território, especialmente após a descontinuidade do *Promeso* no PPA 2012-2015; e na interlocução com outras instâncias de governança, a exemplo dos Comitês de Bacia e dos Territórios da Cidadania.

Segundo Paulo Pitanga do Amparo (2014, p. 188), convém ressaltar que o *Programa Territórios da Cidadania* passou a concorrer com as políticas regionais, especialmente com os

programas prioritários da *PNDR*, havendo uma significativa redução dos recursos orçamentários destes após o lançamento daquele outro programa.

Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Pinto (2014, p. 312) destacam dois principais gargalos reconhecidos no escopo da *PNDR*: fragilidade na governança e debilidade nos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional¹¹⁴. Para fazer frente a tais empecilhos, as proposições relativas à revisão¹¹⁵ da *PNDR* apontam como imperativos:

inovações na atuação territorial, na forma de dialogar com governos subnacionais e no arranjo entre organizações do governo federal, estabelecendo compromissos multilaterais direcionados a uma atuação convergente e coordenada; criação de uma fonte exclusiva de recursos para o desenvolvimento regional; instituição de um sistema de governança multinível, com participação da sociedade civil; proposição de um alinhamento com os instrumentos de planejamento nos níveis federal e estadual; constituição de regiões que devem receber tratamento especial temporária ou permanentemente; estabelecimento (e valorização) de instrumentos de monitoramento e avaliação (Ibid., p. 335).

Em nossa avaliação, tanto os gargalos como as recomendações mencionadas por Alves e Pinto se relacionam com o sucesso/insucesso da regionalização adotada pela *PNDR*.

Retornando ao exame das regionalizações no escopo das políticas regionais, o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (PDSA)* (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 58) apresenta uma regionalização pautada na adoção de critérios físicos, socioeconômicos e institucionais, visando orientar as decisões de investimento em áreas caracterizadas por suas vantagens comparativas e competitivas, resguardados os princípios de convivência com a semiaridez. Levando em consideração a nova delimitação do semiárido publicada pelo Ministério da Integração Nacional¹¹⁶ e as áreas polarizadas do Nordeste

¹¹⁴ Nas palavras de Carlos Brandão (2014b, p. 343): “(...) na realidade atual, as emendas parlamentares, os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento e os incentivos fiscais não apresentam qualquer diálogo nem, muito menos, estão subordinados às estratégias de política regional.” Em outra passagem o autor assinala: “(...) é inevitável a criação de fundos públicos de variados formatos e objetivos e dotados de diversificados instrumentos e mecanismos, pois são eles que dão início e substância material à pactuação territorial das grandes questões estruturais de combate às desigualdades sociorregionais. É preciso ter fundos estruturantes específicos, que fomentem a infraestrutura de coesão nacional e de utilidade pública, e não apenas de logística.” (BRANDÃO, 2013c, p. 37).

¹¹⁵ A *PNDR*, criada em 2003 e instituída pelo Decreto 6.047/2007, teve baixos níveis de implementação e execução, sendo que os seus programas mais relevantes – Promeso, Conviver e PDFF – foram inseridos no PPA 2008-2011 mas em grande medida descontinuados no PPA 2012-2015. Dessa forma, há a tentativa de reforçar o *status* normativo desta política, por meio de sua instituição na forma de lei, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional. Assim, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 375, que busca estabelecer novos parâmetros para a *PNDR*, inclusive uma revisão da tipologia microrregional. Não discutiremos o conteúdo deste projeto de lei, visto que ele pode ser substancialmente alterado ao longo de sua tramitação nas casas legislativas e também por isso extrapolar nosso recorte temporal de análise. No entanto, buscamos apontar algumas críticas à *PNDR* levantadas ao longo do processo de formulação de tal documento.

¹¹⁶ A nova delimitação do Semiárido elaborada pelo Ministério da Integração Nacional baseou-se nos seguintes critérios: i) limites da isoieta de 800 mm (municípios com precipitação média anual igual ou inferior a 800 mm); ii) índice de aridez (municípios com índice situado entre os limites de 0,21 a 0,50); e iii) déficit hídrico

apontadas pelo estudo “Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil” ¹¹⁷, o *PDSA* identificou três Áreas Geoestratégicas e nove Sub-regiões no escopo atual do semiárido nordestino. Os mapas a seguir exibem as regionalizações supracitadas.

Mapa 12 - Nova delimitação do Semiárido - Brasil, 2005

Fonte: BRASIL/MI/ADENE/IICA (2005, p. 116).

(municípios com déficits hídricos diários iguais ou superiores a 60%). Assim, a nova Região Semi-árida passou a abranger 1.135 municípios pertencentes aos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando uma superfície total de 980.089,26 km² (BRASIL/MI, 2005).

¹¹⁷ Cf. IPEA, IBGE, UNICAMP. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configurações atuais e tendências da rede urbana. Brasília: IPEA, 2001, vol. 1. / Note-se que o referido estudo utilizou como critério de polarização a metodologia do documento “Regiões de Influência das Cidades” (Regic), publicado pelo IBGE.

Mapa 13 - PDSA: Áreas Polarizadas - Brasil, 2005

Fonte: BRASIL/MI/ADENE/IICA (2005, p. 118).

* Áreas polarizadas: Campo Maior (PI); Picos (PI); Floriano/São Raimundo Nonato (PI); Sobral (CE); Fortaleza/Caucaia (CE); Juazeiro do Norte/Crato (CE); Mossoró/Assu (RN); Caicó/Currais Novos (RN); Nova Cruz/João Câmara (RN); Campina Grande (PB); Patos/Souza/Cajazeiras (PB); Caruaru/Garanhuns (PE); Serra Talhada/Salgueiro (PE); Petrolina (PE); Arapiraca/Santana do Ipanema (AL); Propriá (SE); Lagarto/Itabaiana (SE); Juazeiro/Paulo Afonso (BA); Feira de Santana/Jacobina/Irecê (BA); Vitória da Conquista/Jequié (BA); Barreiras/Bom Jesus da Lapa (BA); Januária (MG); e Almenara/Salinas (MG).

Mapa 14 - PDSA: Áreas Geoestratégicas - Brasil, 2005

Fonte: BRASIL/MI/ADENE/IICA (2005, p. 117).

Mapa 15 - PDSA: sub-regiões de desenvolvimento - Brasil, 2005

Fonte: BRASIL/MI/ADENE/IICA (2005, p. 119).

Conforme aponta o *PDSA* (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 60), a definição das Áreas Geoestratégicas do Nordeste Semiárido

(...) pressupõe uma nova concepção logística que inclui não somente a consolidação das redes estruturantes do espaço - como as de transporte, energia e telecomunicações -, mas principalmente a de um sistema capaz de garantir água às cidades, que no decorrer das últimas décadas passaram a se constituir em focos de transformação da economia sertaneja. Não se pode, por isso, negligenciar medidas de gestão dos recursos hídricos e de solos que garantam a manutenção da qualidade e do volume das águas disponíveis.

No caso das sub-regiões de desenvolvimento, foram considerados três elementos básicos no processo de regionalização: o referencial dos recursos naturais e sua evolução (geologia, clima, solos, vegetação), os tipos de relações de produção praticadas e as atividades econômicas delas resultantes (Ibid., p. 65). Dessa maneira, o *PDSA* agregou os municípios do Nordeste Semiárido em sub-regiões caracterizadas pelos seguintes critérios:

- i. Potencial de aproveitamento hidroagrícola, sob o comando de um centro urbano dinâmico, com atores sociais ativos e com pré-investimentos já realizados;
- ii. Potencial de desenvolvimento baseado em recursos minerais, com exploração dinâmica e atores sociais ativos;
- iii. Relativa escassez de oferta de recursos naturais, com presença de centros urbanos distribuidores de mercadorias e com a presença de atores relevantes, mas com atuação menos articulada em relação a projetos de desenvolvimento local;
- iv. Baixos níveis de desenvolvimento econômico e possibilidades restritas de desenvolvimento futuro;
- v. Existência de atividades econômicas incipientes, potencialidades restritas e atores sociais pouco atuantes ou ainda emergentes; e
- vi. Existência de áreas susceptíveis à desertificação, com estágios variados de degradação ambiental (Ibid., p. 66).

Dessa maneira, o documento ressalta que os três recortes espaciais apresentados, a saber as Áreas Geoestratégicas, as Sub-Regiões de Desenvolvimento e as Áreas Polarizadas “(...) são encadeados, e refletem escalas de intervenção diferenciadas, que vão desde o mesorregional até o local. Tal concepção permite delinear as opções estratégicas nesses três níveis, abrindo caminho para a busca de formas adaptativas e diferenciadas de gestão” (BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005, p. 69).

O *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI (PDNE)* (BRASIL/ADENE, 2006) apresenta uma sub-regionalização pautada na identificação de diferentes graus de dinamismo econômico, níveis de renda, relações de trabalho e índices de qualidade de vida, que pode ser observada no *Mapa 12*, a seguir. O *PDNE* parte do pressuposto de que há significativa diversidade na macrorregião, inclusive na região semiárida.

Mapa 16 - PDNE: área de atuação da Adene e Regiões de Planejamento, 2006

Fonte: BRASIL/ADENE (2006, p. 78).

Segundo o documento:

As regiões de planejamento da área de atuação da Adene foram identificadas pelos critérios de localização geográfica e pela problemática econômica e social (refletida na renda domiciliar por habitante e na taxa de crescimento do PIB). Elas são articuladas pela rede de cidades, em cujas áreas de influência estão contidas. A caracterização das regiões inclui também categorias relativas ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB), atividades econômicas predominantes (cadeias e arranjos produtivos) e condições naturais (BRASIL/ADENE, 2006, p. 77).

Mapa 17 - PDNE: área de atuação da Adene, Regiões de Planejamento e níveis de centralidade das cidades, 2006

Fonte: BRASIL/ADENE (2006, p. 94).

Em nossa apreciação, trata-se de uma sub-regionalização relativamente tradicional da macrorregião Nordeste. Como aponta o próprio *PDNE* (BRASIL/ADENE, 2006, p. 79), grosso modo a sub-região Meio Norte corresponde à delimitação realizada pelo IBGE em 1942. Ademais, percebe-se que as sub-regiões Litorâneas Leste e Sul se assemelham ao clássico recorte regional de Manuel Correia de Andrade, proposto na obra “A terra e o homem no Nordeste”, publicado em 1963. Outra inspiração teria sido os estudos de Roberto

Cavalcanti de Albuquerque, superintendente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no início dos anos 1970, secretário da Secretaria de Planejamento (Seplan) da Presidência da República entre 1974 e 1979, e secretário-geral do Ministério do Interior entre 1979 e 1985. A nosso ver, as principais diferenças correspondem à inserção das sub-regiões denominadas de Cerrados, Litorânea Norte e Ribeiras do São Francisco, com destaque para esta última, que divide a também clássica sub-região do Sertão.

Diferentemente, o *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)* (BRASIL/MI/SUDENE, 2011, p. 14) considera a regionalização proposta pelo “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual identifica um Brasil policêntrico a partir da hierarquização dos centros urbanos e respectivos polos de desenvolvimento. Assim, o *PRDNE* propõe conciliar a regionalização deste Estudo com os recortes territoriais elaborados pelos estados, argumentado que sem levar em consideração a perspectiva espacial de tais entes federados dificilmente uma política regional teria êxito. Embora o *PRDNE* apresente os mapas de cada estado mostrando a sobreposição das sub-regiões do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” e das regiões de planejamento estaduais, o plano não oferece uma síntese que combine as duas regionalizações. Segue o mapa do estado de Pernambuco como exemplo.

Mapa 18 - PRDNE: regionalizações do Estado de Pernambuco

Fonte: BRASIL/MI/SUDENE (2011, p. 57)

Uma apreciação crítica dos mapas apresentados acima nos permite concluir que há limitações de ordem teórico-metodológica e até mesmo de caráter ideológico – no sentido das opções políticas – que envolvem os recortes regionais e as representações cartográficas. Embora se possa argumentar que as políticas públicas buscam definir bases relativamente estáveis para o seu diagnóstico, de forma que possam monitorar e avaliar com maior precisão os resultados de suas ações, julgamos que há ferramentas disponíveis no âmbito da cartografia que permitem a representação de dados e informações que caracterizam as regiões e suas inter-relações, mas que geralmente são apresentados somente na forma textual, quando o são. O uso de gráficos, símbolos, texturas etc. enriqueceriam os mapas, trariam dinâmica à representação cartográfica, possibilitariam uma leitura mais aprofundada sobre as regiões a partir desta representação, permitindo, inclusive, o levantamento de críticas sobre a própria pertinência dos recortes regionais. Nesse sentido, a cartografia deixaria ser considerada apenas como uma ferramenta de representação de fenômenos na dimensão espacial, e passaria a compor o próprio processo de reflexão sobre os fenômenos que dão sentido à realidade e as maneiras como nós os apreendemos e representamos cartograficamente. Afinal, a apreensão e a representação da realidade, em sua dinâmica e complexidade, são decisivas em qualquer esfera das atividades humanas. No que concerne à questão regional e à cartografia que a acompanha isso não seria diferente.

Voltando as regionalizações apresentadas no *Quadro 2 e no Mapa 11* o que sobressai nesse rol de recortes regionais é justamente a coexistência de diversas escalas geográficas, da microrregional à macrorregional, passando pelas escalas intermediárias, cada qual com seus critérios específicos de delimitação. Essa multiplicidade de recortes regionais – não contíguos, superpostos, de naturezas diversas, em escalas geográficas distintas – demonstra a riqueza do olhar da *PNDR* sobre a questão regional brasileira, que, ao invés de buscar uma única regionalização, propõe a combinação de regionalizações complementares.

Todavia, uma crítica tem sido feita a esse respeito: não seria a “riqueza do olhar” da *PNDR*, e consequentemente do Ministério da Integração Nacional, a responsável por esta pluralidade de recortes regionais, mas sim as circunstâncias políticas. Conforme mencionam Priscila de Góes Pereira (2009), João Mendes da Rocha Neto (2012), Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) e Clélio Campolina Diniz (informação verbal), a *PNDR* se limitou a programas, projetos e ações já existentes. Conforme advogamos anteriormente (SILVA, 2014, p. 194), isso seria um indício da baixa capacidade do Estado – e mais especificamente do Ministério da Integração Nacional – em criar e fazer valer novos recortes regionais – a exemplo da própria Tipologia elaborada no âmbito da *PNDR* –, bem como certa incapacidade

de desenhar e implementar políticas públicas inovadoras e com potencial de alteração estrutural no que se refere às desigualdades regionais.

A absorção de programas pré-existentes no escopo da *PNDR* pouco atenuou a problemática da baixa importância conferida à questão regional no âmbito governamental. O *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)* existe sob outras denominações e diretrizes desde os governos militares, neste contexto com maior proximidade ao Ministério da Defesa. Em sua versão mais recente, o *PDFF* foi criado pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Programas de Desenvolvimento Regional (GTI-PDR), composto por 23 ministérios e secretaria especiais, sob coordenação do Ministério da Integração Nacional¹¹⁸. Por sua vez, o *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)* foi originalmente criado no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 no escopo da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional e incorporado à *PNDR* a partir de sua emergência em 2003.

O *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver)* teria sido uma das novidades da *PNDR*, criado em parte para acomodar os interesses de forças regionais, pontua Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹¹⁹.

Os três programas têm como características em comum:

- a) delimitação de espaços sub-regionais prioritários cujas conformações permitam a convergência das forças sociais, econômicas e políticas e uma maior eficiência e eficácia na aplicação integrada dos recursos públicos disponíveis;
- b) organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e a sociedade civil, visto que somente a mobilização e o compromisso local em torno de uma estratégia de desenvolvimento podem garantir o desenvolvimento endógeno de longo prazo em bases sustentáveis;
- c) dinamização e estruturação econômica das sub-regiões com o monitoramento e a gestão de atores locais, podendo transformar os círculos viciosos de atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão social e regional (BRASIL/MI/SPR, 2009a, 2009b, 2009c, p. 6-7).

Alocados no Ministério da Integração Nacional e posteriormente incluídos nos Planos Plurianuais, os programas supracitados tiveram pouca visibilidade política e econômica. As *Figuras 19, 20 e 21*, a seguir, apresentam seus fundamentos e alguns dados sobre seus processos de implementação.

¹¹⁸ Este GTI pertencia à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, alocada na Casa Civil da Presidência da República e composta pelo Ministério das Cidades, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além da Casa Civil.

¹¹⁹ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

Figura 20 - Promeso: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2012

Figura 21 - Conviver: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2011

Figura 22 - PDFF: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2011

Paulo Pitanga do Amparo (2014, p. 187) ressalta que o *Promeso* não gerou resultados significativos devido às dificuldades de coordenação intersetorial que marca o planejamento governamental brasileiro. Ademais, houve grande escassez de recursos orçamentários e foco demasiado nas ações de organização de APLs, sem que houvesse a capacitação institucional dos fóruns e agências de desenvolvimento sub-regionais para que estas pudessem assumir as funções de articulação e coordenação que lhes havia sido atribuída.

A esse respeito, João Mendes da Rocha Neto e Djalma Freire Borges (2016, p. 441), assinalam que a dinâmica do presidencialismo de coalizão¹²⁰, em parte, explica o fracasso do *Promeso*, uma vez que, o problema não repousaria meramente nas estruturas de governança, mas nas relações complexas e contraditórias entre os partidos da base de apoio do Governo, compartimentados em projetos partidários, regionais e setoriais. Tal fragmentação culminaria em políticas públicas, que, ao invés de se caracterizarem pela coordenação, competem entre si, sobretudo quando há agendas intersetoriais e responsabilidades compartilhadas entre os órgãos governamentais. Assim, embora diversas instituições governamentais tivessem pactuado ações na Agenda de Compromissos do *Programa*, houve baixo nível de implementação e execução das mesmas, em favor de ações setoriais, fortemente ancoradas em práticas clientelistas¹²¹ (Ibid., p. 451-453).

Por sua vez, Márcio Augusto Scherma (2016, p. 49, 52) aponta como pontos fracos do *PDFF* a genérica definição dos resultados esperados e das fontes de financiamento e a estrutura de governança fortemente baseada no nível federal. Por conseguinte, a implementação e execução do *Programa* foram bastante prejudicadas, seja pela distribuição errática de recursos, pelos cortes orçamentários, pela insuficiência de recursos humanos ou pela incipiência do modelo *top-down*. Assim, após uma série de problemas de gestão e de falta de apoio político, o *PDFF* deixou de constar no PPA 2012-2015.

¹²⁰ “(...) Em tal modelo, as legendas [partidos políticos] agregam-se em busca da composição de uma base política com a finalidade máxima de eleger os cargos majoritários – no caso do governo federal, o presidente da República – e, assim, fazerem parte de seu gabinete ministerial, ocupando o primeiro e o segundo escalões dos postos dirigentes. Isso, inclusive, se tornará relevante nos arranjos de atores (políticos ou não) que tornam viáveis os programas de governo dos presidentes e podem lhes garantir um ambiente favorável no que se refere à governabilidade. Apesar de chegarem juntos ao poder, alguns desses partidos têm orientações ideológicas muito heterogêneas, bem como lógicas particulares de operação marcadas por suas relações e compromissos com os grupos de interesse e com porções do território nacional que ocupam espaços diferentes em suas agendas, constituindo verdadeiras redes.” (ROCHA NETO, BORGES, 2016, p. 441).

¹²¹ Rocha Neto e Borges (2016, p. 470) apontam que as políticas setoriais executadas possuem estreita associação com as bases geográficas dos ministros e dos demais políticos de seu partido, bem como de organizações da sociedade civil com maior mobilização e visibilidade social, conformando uma verdadeira “geografia do favorecimento”. Dessa forma, a distribuição de recursos públicos é utilizada para “pagar” o apoio político da base governista ou para fragilizar a oposição ao governo.

Ainda no bojo das práticas clientelistas, Amparo (2014, p. 187) assinala que além de orçamentariamente pouco expressivos, o *Promeso*, o *Conviver* e o *PDFF* foram inflados por emendas parlamentares, pouco focadas no desenvolvimento dos respectivos territórios.

Em nosso juízo, embora o contexto político-administrativo brasileiro crie dificuldades ao planejamento pautado na cooperação governamental, sobretudo no caso das políticas regionais – que por sua natureza e objetivos demandam a atuação de diversos entes federados e órgãos governamentais –, ter em consideração a complexidade regional brasileira no âmbito da regionalização do espaço nacional é de vital importância, tanto para logarmos uma melhor compreensão dos processos que geram, acirram ou atenuam as desigualdades regionais, como para desenhar políticas públicas capazes de atuar em favor da redução das mesmas.

Um de nossos grandes desafios, tendo em vista o panorama político e administrativo brasileiro, é criar condições propícias ao andamento do processo de políticas públicas que não esteja plenamente subordinado a disputas de poder entre classes, frações de classes ou grupos sociais que agem em direção a mera satisfação de seus interesses particulares. Conforme argumentamos anteriormente, as desigualdades e o desenvolvimento regional são multidimensionais e demandam a atuação conjunta de diversos atores sociais.

Ainda que a dinâmica das relações entre os atores no cenário político abarque conflitos, confrontos, negociações, barganhas, coalizões, conluíus, trocas de favores, ameaças, obstruções, conforme aponta Maria das Graças Rua (2009, p.79 *et seq.*), é na arena política que as políticas públicas são de fato definidas. Pode parecer uma redundância afirmar isso, mas o descompasso entre o conhecimento gerado, seja no âmbito da sociedade como um todo ou no âmbito mais restrito da academia, e o conteúdo das políticas públicas e suas implicações nos alertam para o fato de que é nas arenas políticas que as grandes decisões são tomadas. Portanto, não basta termos avanços teóricos e metodológicos no tratamento da questão regional brasileira; é imprescindível disputarmos espaço nas arenas políticas para que o desenho das políticas reflita os avanços conquistados em outras esferas.

5.2. Política de Educação: região como recorte administrativo

Tanto o *Plano Nacional de Educação* formulado para o período de 2001 a 2010 como aquele atinente ao período de 2014 a 2024 (BRASIL, [10 jan.] 2001, [26 jun.] 2014) faz uma leitura das desigualdades regionais utilizando o recorte macrorregional definido pelo IBGE. O *PNE 2001-2010* sublinha como diretriz nacional o respeito às diversidades regionais, aos valores e às expressões culturais das diferentes localidades. Por sua vez, além de ressaltar as

especificidades locais no tocante à diversidade socioespacial, o *PNE 2014-2024* menciona o imperativo de buscar a equalização regional das oportunidades educacionais e de fomentar a valorização da diversidade regional no âmbito das políticas educacionais. Ambos os planos se baseiam no pacto federativo e na cooperação governamental, mencionando recorrentemente a atuação da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, adotando como referência espacial a divisão político-administrativa em seus diagnósticos e proposições.

De forma semelhante, ainda que haja menções às desigualdades intrarregionais e entre estados da federação, bem como apontamentos à criação de novas tipologias regionais, o *Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010* (BRASIL/MEC/CAPES, 2004, p. 45) se atém ao recorte macrorregional do IBGE. Um diferencial foi trazido pelo *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020* (BRASIL/MEC/CAPES, 2010, p. 18), que utiliza as mesorregiões do IBGE para refinar a abordagem macrorregional predominante. Assim, os indicadores do setor são analisados tanto no recorte macrorregional como mesorregional, a fim de explicitar os equívocos na leitura das desigualdades regionais quando se considera apenas as macrorregiões ou se faz comparações entre os estados da federação. Nestes dois recortes espaciais, as análises dos indicadores apontam para a redução das desigualdades regionais, porém, os avanços obtidos se concentraram em mesorregiões específicas dentro de cada macrorregião, reforçando as desigualdades internas nestas últimas. Daí a necessidade de observar e atuar em múltiplas escalas regionais, assinala o documento.

Cabe ressaltar que alguns programas do setor foram desenhados considerando-se a equalização regional das oportunidades educacionais, a exemplo do *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)*, do *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)* e do *Programa Mais Médicos*.

O *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)* foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, [25 abr.] 2007), no bojo do *Plano de Desenvolvimento da Educação*, lançado também em 2007¹²². São seus objetivos: i) criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação; ii) propiciar o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

¹²² Embora o Decreto faça alusão à meta de expansão da oferta de educação superior constante no item 4.3.1 do *PNE 2001-2010*, é importante notar que esta política faz parte de um contexto específico, no qual a educação assume um papel de destaque no âmbito do Governo Federal. Prova disso é a instituição ou alteração de outras políticas educacionais na mesma data, a exemplo da reorganização do *Programa Brasil Alfabetizado* pelo Decreto nº 6.093; da implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* pelo Decreto nº 6.094; e, da reorganização das instituições federais de educação profissional e tecnológica pelo Decreto nº 6.095.

Figura 23 - Reuni: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2002-2014

Em decorrência do *Reuni*, houve grande expansão das instituições de ensino superior no país, conforme se observa no *Mapa 19* a seguir.

Mapa 19 - Reuni: novas universidades e campus – Brasil, 2014

Organização: Simone Affonso da Silva (2019). Elaboração: Rafael Oliveira Fonseca.
Fonte: BRASIL/MEC (2014a).

Denise Bessa Léda e Deise Mancebo (2009, p. 52), Maria Célia Borges e Orlando Fernandez Aquino (2012, p. 133) e Graziela Giusti Pachane e Bruna De Melo Vitorino (2015, p. 439) ressaltam a insuficiência de recursos orçamentários previstos no âmbito do *Reuni*, o que tende a aprofundar o quadro de precariedade em que se encontram muitas instituições federais de educação superior, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura universitária, a qualidade do ensino ministrado e à exploração do trabalho docente.

Para Maria Arlete Duarte de Araújo e Helano Diógenes Pinheiro (2010, p. 661) e Léda e Mancebo (2009, p. 52), a própria relação das instituições federais de ensino superior com o MEC foram alteradas através do *Reuni*. Para acessar os recursos financeiros disponíveis, as instituições deveriam aderir por livre iniciativa ao *Programa*, cabendo-lhe a elaboração de um plano de reestruturação, fundamentado em diagnóstico, metas, estratégias, cronograma de execução com etapas e indicadores de acompanhamento e avaliação. Assim, conforme Araújo

e Pinheiro (2010, p. 661), a estratégia adotada pelo MEC é a de vincular o repasse de recursos financeiros ao cronograma e execução das metas pactuadas com cada instituição, o que poderia acarretar interrupção de repasses caso a instituição não conseguisse cumprir as metas em sua plenitude. Ademais, o *Programa* prevê que cada plano de reestruturação teria a duração de 5 anos, sendo o repasse de recursos limitado a esse período. Posteriormente, as universidades teriam estruturas novas e reformuladas, muitas vezes desempenhando funções diferentes, as quais teriam que se esforçar para manter, sem qualquer garantia de repasses de recursos, advertem Araújo e Pinheiro (2010) e Borges e Aquino (2012, p. 133).

Segundo Araújo e Pinheiro (2010, p. 661), a pactuação de resultados, com metas quantitativas e qualitativas, indica o predomínio do enfoque da eficiência, flexibilidade, mobilidade e novos arranjos organizacionais no desenho do *Reuni*. Tais aspectos indicam uma sintonia com a administração gerencial que norteou a reforma do Estado preconizada desde meados dos anos 1990. Assim, “(...) o contrato de gestão passaria a articular as iniciativas educacionais das instituições universitárias, a definir suas estratégias, a condicionar a liberação de recursos e a impor a agenda universitária dos próximos anos (...)” (Ibid., p. 664).

A ênfase no ensino em detrimento da pesquisa e da extensão universitária por meio de uma reorganização curricular-programática também foi alvo de crítica por Léda e Mancebo (2009, p. 55), Araújo e Pinheiro (2010, p. 664) e Borges e Aquino (2012, p. 128-129). Para os autores, tal fato tende a enfraquecer dois dos três pilares sobre os quais se baseiam a universidade pública brasileira, resultando numa formação voltada meramente à profissionalização para o mercado de trabalho, em sua faceta globalizada e neoliberalizante.

O *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)*, instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (BRASIL, [27 out.] 2011), apresenta como objetivos: i) expandir e interiorizar a distribuição espacial dos estabelecimentos de ensino no país e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e técnica de nível médio e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; ii) fomentar e apoiar a expansão da rede federal e estaduais de educação profissional e tecnológica¹²³. Note-se que as regiões Nordeste e Nordeste deveriam receber ao menos 30% dos recursos do *Programa*, conforme estabelece a referida Lei.

¹²³ A Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, estabeleceu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, atualmente composta por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, 2 centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), 25 escolas vinculadas a Universidades, 1 Universidade Tecnológica e o Colégio Pedro II.

Figura 24 - Pronatec: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2011-2014

Mapa 20 - Pronatec: expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – Brasil, 2014

Fonte: CASSIOLATO, GARCIA (2014, p. 17).

Há certa concordância na bibliografia atinente à educação profissional e tecnológica no Brasil sobre a pertinência das políticas públicas voltadas à qualificação profissional do perfil de beneficiários que o *Pronatec* definiu como público-alvo. É largamente reconhecido que esta parcela da população encontra as maiores dificuldades em completar o processo de formação educacional e de qualificação profissional, fato que culmina numa inserção precária no mercado de trabalho (MONTAGNER; MULLER, 2015, p. 7).

Partindo de análises da implementação e execução do *Pronatec*, Paula Montagner e Luís Herberto Muller (2015, p. 36) ressaltam que o público-alvo prioritário do *Programa* foi atingido, havendo significativa integração com outras políticas públicas desenvolvidas pelo

Governo Federal, sobretudo com aquelas do Ministério do Desenvolvimento Social e do Ministério do Trabalho. Tal fato atestaria o caráter intersetorial do *Pronatec*.

Montagner e Muller (2015) enfatizam a correlação entre os cursos e as ocupações demandadas pelo mercado de trabalho local, conforme o Índice de Similaridade exibido na *Figura 23*. Marcelo Machado Feres (2015, p. 90) lembra que o *Pronatec* elencou dentre seus desafios assegurar a qualidade na oferta dos cursos em todo o território nacional e garantir que esta oferta atenda a demanda por formação profissional nas diversas regiões do país.

Roberto Antônio Deitos, Ângela Mara de Barros Lara e Isaura Monica Sousa Zanardini (2015, p. 989) destacam a articulação e organização horizontal e vertical de vários programas, ações e projetos nos três níveis da federação brasileira a partir do *Pronatec*. Segundo Maria Martha M. C. Cassiolato e Ronaldo Coutinho Garcia (2014, p. 34), o *Pronatec* convergiu ações novas com ações antigas. Assim, o programa reforçou: a expansão da rede federal iniciada em 2003; a Rede e-Tec Brasil de educação à distância, criada em 2007; o programa Brasil Profissionalizado, criado em 2007 para expansão das escolas técnicas estaduais; e, o acordo de gratuidade com o Sistema “S”, que tornou obrigatória a destinação 2/3 da receita líquida da contribuição compulsória das instituições para vagas gratuitas em cursos e programas de formação inicial e continuada e de formação técnica de nível médio. As ações novas corresponderam a criação da Bolsa-Formação e o alargamento do Fies à educação profissional e tecnológica, à semelhança do que havia sendo efetivado como política de educação para o ensino superior (*Reuni, Prouni e Fies*).

Não obstante tais avanços, há diversas críticas sobre o desenho e a implementação do *Pronatec*, especialmente no tocante a primazia da expansão do Sistema “S” em detrimento da expansão da rede pública, conforme podemos observar no *Figura 23*. Dessa forma, a expansão do setor privado via concessão de Bolsas-Formação por parte do Governo Federal, além da inclusão do ensino técnico e profissionalizante nas linhas de financiamento do *Fies*, seria responsável por expressiva transferência de recursos públicos para as empresas privadas (LIMA, 2012, p. 11; RAMOS, 2015).

Nesse panorama, por meio do *Programa BNDES de Apoio à Qualificação Profissional do Trabalhador (BNDES Qualificação)*, criado em 2011, o Banco concedeu empréstimo de R\$ 1,5 bilhão para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) com vistas à modernização da rede de escolas e centros de referência e à criação de centros tecnológicos para fomento e prática da inovação. Esta foi a primeira operação do *Programa*, com vistas a duplicar o número de matrículas no ensino profissional e ampliar os serviços técnicos e tecnológicos (BRASIL/ABDI, 2014, p. 23; [2014?], p. 40).

Cabe ressaltar a criação de uma nova modalidade do *Pronatec* em dezembro de 2013, denominada *Pronatec Brasil Maior*, associada ao *Plano Brasil Maior (PBM)*, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), analisado no âmbito desta investigação. Essa modalidade atenderia de maneira mais direta as demandas da indústria, especialmente daqueles segmentos considerados estratégicos pelo setor, a saber: construção civil, construção pesada, tecnologia da informação, sucroenergético, têxtil, automotivo, químico, logística, mineração e metalurgia, e bens de capital. A expectativa era “alinhar as vagas do *Pronatec* às demandas específicas das empresas (BRASIL/ABDI, 2014, p. 22; [2014?], p. 40).

Ademais, em parceria com o Ministério do Turismo, houve a criação da modalidade *Pronatec Turismo* em 2012, com vistas a oferecer qualificação profissional relativa as atividades do setor demandadas, sobretudo, pela realização de dois megaeventos no Brasil: a Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Novamente o “Sistema S” foi contemplado como o principal parceiro do *Pronatec* (BRASIL/MTUR, [2013b], p. 91).

Também há críticas sobre: a flexibilização da carga horária dos cursos técnicos (LIMA, 2012, p. 10); a ênfase na formação de mão de obra barata ao se priorizar cursos profissionalizantes com carga horária reduzida e voltados à ocupações com baixa inovação tecnológica (RAMOS, 2015, p. 100); a fragmentação e desarticulação curricular, por meio do acirramento da separação entre formação propedêutica e pragmática (LIMA, 2015, p. 499).

Para Marise Ramos (2015, p. 103) há um desencontro entre os princípios avançados constantes nos documentos e o que tem sido concretizado. Em síntese, Lima (2012, p. 10) adverte sobre a “privatização, precarização e aligeiramento da formação técnica de nível médio” promovida pelo *Pronatec*, ainda que pese a expansão da Rede Federal e das redes estaduais e municipais. Para o autor, desde meados dos anos 1990 a política educacional brasileira “busca resolver a problemática da formação profissional para o mercado por meio da criação do mercado da formação”, ou seja, pelo fomento do setor privado (Ibid., p. 496).

Tais críticas são bastante pertinentes e, a nosso ver, indicam a existência de tensões, conflitos e contradições presentes no seio das políticas educacionais e no arcabouço do Estado. Segundo os apontamentos de tais autores, poderíamos inferir que ao mesmo tempo em que o Estado prioriza os grupos sociais mais desprovidos de formação e qualificação profissional, ele o faz privilegiando o crescimento do setor privado, ao invés de priorizar o setor público, expandindo-o e fortalecendo-o de maneira mais contundente. Todavia, há contrapontos às críticas supracitadas.

A respeito da expansão de cursos de curta duração no âmbito do *Pronatec*, Marcelo Machado Feres (informação verbal)¹²⁴ argumenta que no Brasil as pessoas têm poucos anos de estudo (em média 8,5 anos), logo, nem todos tem formação suficiente para fazer um curso técnico, sendo importante o oferecimento de cursos de curta duração, que são mais apropriados para qualificação profissional de determinado perfil da população. O foco em apenas um perfil de curso ou o atendimento de apenas um tipo de demanda não levaria a resultados satisfatórios quando se observa as necessidades da sociedade brasileira.

Embora parte das críticas sobre os recursos destinados ao “Sistema S” sejam legítimas, elas não levam em conta detalhes dos dados de implementação e execução do programa nem as particularidades do processo de planejamento, advoga o entrevistado. Num primeiro momento houve resistência do setor público em participar do *Pronatec* por causa da presença do “Sistema S” no programa, então foi necessário ter muito diálogo para conciliar os interesses dos atores envolvidos. Na verdade, os Institutos Federais não se interessavam pelo ensino profissionalizante, já que existe uma sobrevalorização do ensino superior por parte de tais instituições e uma desvalorização do ensino médio de caráter técnico e profissionalizante.

Não obstante, segundo Marcelo Machado Feres, a prioridade sempre foi destinar os recursos do *Pronatec* para o setor público, e isso foi feito até a capacidade máxima de sua absorção. Aí a crítica aponta: mas então investe mais, expande, cria mais escolas. Mas a solução não é essa. Então a crítica recaiu sobre os cursos de curta duração, em grande medida oferecidos pelo “Sistema S”. Eles custam 5x menos que os cursos técnicos e estes eram majoritariamente oferecidos pelo setor público. Há, portanto, na avaliação do *Pronatec* um discurso ideológico. Contudo, para fazer uma crítica mais aprofunda é preciso analisar melhor os dados, verificar, por exemplo, que o montante de recursos destinados ao setor público e o montante destinado ao “Sistema S” variou ao longo dos anos, sendo que ao final do programa o setor público já havia ultrapassado o “Sistema S”. Em 2014, o 1º lugar em matrículas e recursos foi o Senai com cursos de curta duração, o 2º lugar foi a rede federal com os cursos técnicos, não foi o Senac, como se podia imaginar.

É importante mencionar que nos anos iniciais do *Pronatec* havia mais restrições devido à falta de infraestrutura disponível para ofertar os cursos no sistema público, problema em parte sanado pelo *Reuni* e pela parceria com estados e municípios que passaram a disponibilizar espaço físico para abertura de cursos e turmas.

¹²⁴ Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (MEC), entre 2015 e 2016, e Diretor do Pronatec, entre 2012 e 2014. Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

Mas esse processo não foi fácil, expõe Feres. Foram feitas diferentes versões dos estudos ao longo do *Programa*, pois a princípio não se podia prever quantos campus ou novas unidades dos IFs seriam autorizadas para implantação em cada mandato presidencial. A cada gestão se definia um número de novas unidades a serem construídas, aí era necessário rever os critérios para definir quais localidades seriam priorizadas na nova onda de expansão dos IFs. Mas, no geral, sempre houve um olhar para a dimensão regional. A expansão dos IFs realizada pelo *Reuni* foi importante na dinâmica do *Pronatec* porque havia certa associação entre os programas. Mas, nem todos os critérios funcionaram. Às vezes a cidade alvo selecionada pelo Governo Federal não queria colaborar com a política do MEC, pois a liderança no município tinha uma postura de oposição política ao Governo Federal. Isso ocorreu mais significativamente na primeira onda de expansão, mas depois que os programas do MEC cresceram e ganharam visibilidade, sempre buscando atuar em colaboração com os estados e municípios, essa resistência se dissipou, facilitando a atuação do MEC, inclusive a implementação do *Pronatec*, iniciada quando a expansão dos IFs já estava em andamento.

Não obstante, no contexto de criação e implementação do *Reuni* e do *Pronatec*, Marcelo Machado Feres questiona: está faltando nível superior no Brasil? Segundo o entrevistado, há sim falta de diplomas quando comparamos o Brasil com outros países no que se refere a porcentagem da população com nível superior, mas não necessariamente há falta de profissionais competentes, inclusive se levarmos em consideração a má distribuição dos profissionais pelo país. Nesse aspecto também se destaca o desequilíbrio entre as carreiras. Por exemplo, no Brasil há mais faculdades de direito do que nos países desenvolvidos em conjunto. Ademais, apenas 10 carreiras são responsáveis por mais de 50% dos alunos egressos no ensino superior nos últimos 10 anos, dentre elas Direito e Administração de Empresas. Dessa forma, o país estaria formando um exército de reserva com profissionais com diploma de nível superior que vão na verdade ocupar cargos de nível técnico/médio, sem exercer de fato sua profissão de maneira plena, aponta o entrevistado.

Isso ocorre pois não há preocupação com a correspondência entre qualificação profissional e dinâmica do mercado de trabalho, pois quem comanda o ensino superior no Brasil é a iniciativa privada com 70% das matrículas, em grande medida em cursos noturnos nos quais as pessoas buscam por mobilidade social mas, infelizmente, pouquíssimas conseguem de fato um ganho significativo, uma ascensão social. Assim, o diploma de nível superior funciona mais como um *status*, já que o país tem uma dívida histórica seríssima com o acesso à educação superior. Nesse contexto o comparativo com os países desenvolvidos é utilizado para demonstrar que estamos avançando na educação, todavia, nesses países o tipo

de trabalho é mais complexo e o nosso perfil de postos de trabalho continua sendo básico, pois a nossa matriz produtiva mudou muito pouco nas últimas décadas, expõe Feres.

Nos países desenvolvidos eles precisam de profissionais com nível técnico e superior, mas eles não permitem que a diferença salarial seja superior a 50% na média, o que instiga as pessoas a buscar o ensino médio profissionalizante ao invés do ensino superior caso não haja necessidade. Aqui a sociedade acha normal um juiz ganhar 40 vezes mais que o salário mínimo, ou 10% da população estar abaixo do nível da pobreza enquanto há salários milionários. Infelizmente a sociedade aceita isso.

A expectativa de que ao ter um diploma de nível superior haverá ascensão social é decorrência da própria cultura empresarial que julga que quem sabe mais é quem tem um diploma de nível superior. Assim, se opta por quem tem mais estudo e não por quem está mais preparado para o cargo, ou seja, quem tem mais experiência ou conhecimento específico. A empresa não sabe identificar quem é o mais preparado e quem é somente o mais estudado, aí ela não consegue atingir bons níveis de produtividade, valorizando de forma equivocada quem estudou mais. Consequentemente, a diferença salarial entre um cargo com nível técnico/médio e com nível superior no Brasil é de 150% na média. Então vale a pena ou não estudar um pouco mais para ter o diploma de nível superior e ter esse prêmio salarial? Há diversos alunos universitários que ganham R\$ 1.500 e pagam R\$ 500 na faculdade e mesmo com o diploma depois não vão exercer a profissão. Serão muito malformados, não vão aprender muita coisa, mas estão lutando por um sonho de ascensão social.

Por conseguinte, há uma corrida por cursos generalistas no ensino superior, como Administração de Empresas, mas são poucos aqueles que se tornam grandes administradores de fato. Existem casos de superação pessoal que na verdade são exceções, mas se vende isso como um caminho para o sucesso. Há dados sobre o ensino superior de que 50% dos alunos não finalizam o curso. Então, precisamos fazer a crítica sobre para que serve o ensino técnico e profissionalizante e para que serve o ensino superior no Brasil.

Destarte, as críticas apresentadas na bibliografia atinente ao *Pronatec* e as considerações feitas por Marcelo Machado Feres em entrevista à nós concedida nos permitem vislumbrar a complexidade do processo de planejamento, incluindo as fases de implementação e execução das políticas públicas, em especial a presença de múltiplos atores e de interesses, seja de grupos ou de classes sociais, às vezes convergentes, às vezes opostos. Nesse contexto a abordagem regional também se torna um aspecto envolto por disputas e divergências, conforme debateremos em pormenores nos capítulos seguintes.

Por fim, no tocante aos programas atinentes à educação, a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013 (BRASIL, [23 out.] 2013), institui o *Programa Mais Médicos*, cuja finalidade é formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), visando, dentre outros aspectos: i) diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde; ii) fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no país; iii) ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira; e, iv) aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do país e na organização e no funcionamento do SUS.

Segundo o diagnóstico feito pelo *Programa Mais Médicos* (BRASIL/MS/SGTES, 2015, p. 26-27), as desigualdades geográficas na distribuição de médicos mantêm o padrão de concentração nas capitais e áreas de escassez nas zonas rurais, tanto no Brasil como em outras partes do mundo. Contudo, para enfrentar esse problema, o simples aumento no número absoluto de médicos no país não seria suficiente, sendo necessária a adoção de estratégias variadas e complementares, conforme assinala a *Figura 24*, a seguir.

De acordo com a referida Lei, para a consecução dos objetivos do *Programa Mais Médicos*, seriam adotadas, entre outras ações, a reordenação da oferta de cursos de Medicina e de vagas para residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos. Assim, o Programa anuncia:

As regiões classificadas como prioritárias para o Programa foram definidas em função de um conjunto combinado de critérios, tais como: áreas com percentual elevado de população em extrema pobreza; baixo índice de desenvolvimento humano ou regiões muito pobres; semiárido e região amazônica; áreas com população indígena e quilombola; locais com grande dificuldade de atrair e fixar profissionais; entre outros (BRASIL/MS/SGTES, 2015, p. 43).

A execução das ações foi conferida aos municípios que aderissem ao Programa, classificados a partir da seguinte taxonomia: i) capital de estado e Distrito Federal; ii) região metropolitana; iii) G100, que corresponde aos 100 municípios com mais de 80 mil habitantes, os mais baixos níveis de receita pública *per capita* e alta vulnerabilidade social de seus habitantes; iv) municípios com 20% ou mais da população vivendo em extrema pobreza, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); v) DSEI: 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas da Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (DSEI/SESAI/MS); vi) demais municípios.

Figura 25 - Programa Mais Médicos: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2013-2015

No tocante ao primeiro eixo de atuação do *Programa* – provimento emergencial de profissionais nas unidades básicas de saúde –, Gastão Wagner de Sousa Campos e Nilton Pereira Júnior (2016, p. 2661) destacam sua abrangência, indicando que as taxas de adesão exibidas na *Figura 24* correspondem à alocação de 18.240 profissionais em unidades básicas de saúde nos dois primeiros anos do *Programa*, ainda que pese seu caráter provisório¹²⁵, precário¹²⁶ e demasiadamente focalizado¹²⁷, como nota Mário Scheffer (2016, p. 2664-2666).

Entretanto, conforme a análise de Ana Cristina Sousa Van Stralen *et al.* (2017, p. 148 *et seq.*), a desigualdade da distribuição espacial de médicos, especialmente no Brasil, se relaciona com a capacidade de cada localidade em oferecer não apenas oportunidades profissionais e educacionais e boas condições no local de trabalho, mas também outros atrativos importantes, como condições de acesso, distância, infraestrutura do município, oportunidades de lazer, educação de qualidade para os filhos, possibilidade de emprego para o cônjuge e qualidade de vida. Dessa forma, uma política pública que tenha a finalidade de atrair e fixar profissionais em áreas remotas desassistidas precisa combinar diferentes incentivos financeiros e não financeiros, concluem os pesquisadores.

É possível inferir, a partir do estudo de Van Stralen *et al.* (2017), o quanto as dimensões territorial e regional são relevantes no processo de políticas públicas, sobretudo nos estágios de elaboração e de formulação. O enfrentamento de problemas complexos e multidimensionais, como neste caso da distribuição geográfica de médicos pelo território nacional, evidencia que a sua solução demanda considerar as especificidades dos territórios e das regiões nas quais as políticas públicas serão implementadas e executadas, numa abordagem intersetorial, transversal e transescalar, conforme defendemos nesta investigação. Os fatores assinalados pelos médicos como elementos de atratividade ou repulsão no processo

¹²⁵ Os médicos assumem a responsabilidade de se manter nas localidades pelo tempo mínimo de 3 anos, prorrogável uma única vez por mais 3 anos (BRASIL/MS/SGTES, 2015). Além disso, por se tratar de uma política de governo, desenhada para o horizonte de um mandato presidencial, o *Programa Mais Médicos* tende a ter impactos pontuais na estrutura vigente no setor de saúde, adverte Scheffer (2016, p. 2666-2667).

¹²⁶ Campos e Pereira Júnior (2016, p. 2661) assinalam o tipo de contrato de trabalho precário, em que os médicos não possuem vínculo empregatício e são remunerados por bolsa (definida em um valor atrativo), fazendo com que o contrato estabelecido fosse um misto de trabalho e de espaço de formação. Assim, os bolsistas estão obrigados a realizar um curso à distância e recebem supervisão e tutoria de médicos com experiência em Atenção Primária. Outro elemento que atrai a participação dos profissionais é a concessão de 10% na nota de todas as fases do processo de seleção pública dos programas de residência médica para os candidatos que tiverem atuado profissionalmente nas unidades básicas de saúde por meio do *Programa Mais Médicos*.

¹²⁷ Elaborado pelo Governo Federal e em grande medida executado pelos municípios ou por universidades públicas e privadas, o *Programa Mais Médicos* não contou com ampla participação dos estados, tencionando o pacto federativo brasileiro, conforme podemos auferir das críticas apresentadas por Scheffer (2016, p. 2664-2666). Ademais, as críticas do autor voltam-se também para a primazia da atenção básica, sem que houvesse outro programa similar aos serviços de saúde mais complexos, oferecidos por hospitais e unidades especializadas, inclusive no sentido de integrar os diversos tipos de serviços de saúde.

de escolha do local para atuação profissional são concernentes à diversas políticas setoriais. Portanto, a cooperação e a coordenação de políticas, planos e programas governamentais, de forma focalizada no território nos parece imprescindível para a resolução das desigualdades regionais, seja qual for o aspecto tomado como ponto de partida para sanar esta problemática.

Da mesma forma como o *Pronatec* e o *Reuni* analisados anteriormente, a expansão promovida pelo *Programa Mais Médicos* se faz necessária diante do cenário educacional brasileiro e, no caso desta política, também perante as carências e as desigualdades regionais na distribuição de médicos e de infraestrutura de saúde. Não obstante, críticas igualmente semelhantes têm sido feitas ao *Programa Mais Médicos*.

No que se refere ao segundo eixo de atuação do *Programa* – aumento de vagas na graduação em medicina e na residência médica –, conforme apregoa o Ministério da Saúde, houve mudanças na lógica de abertura de vagas:

(...) Com o Mais Médicos a demanda passou a ser regulada e planejada pelo Estado em função da necessidade social da oferta da formação médica. A grande diferença da nova legislação está relacionada à efetiva subordinação da expansão de vagas à necessidade social, tanto para as escolas públicas quanto para as privadas, apontando para a interiorização dos cursos e para uma distribuição equitativa entre as regiões do Brasil e buscando a recuperação do déficit histórico de vagas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL/MS/SGTES, 2015, p. 56).

Na avaliação de Campos e Pereira Júnior (2016, p. 2660), essa nova lógica de expansão das vagas de graduação em Medicina, conforme regulação e planejamento do Estado, de fato aponta para a interiorização dos cursos e para uma distribuição mais equitativa entre as regiões do Brasil, com a finalidade de reduzir as diferenças regionais na proporção de médicos e de vagas nos cursos de graduação por habitante.

Outro aspecto positivo destacado por Campos e Pereira Júnior é a priorização da especialidade Medicina Geral de Família e Comunidade, que a partir de 2018 será obrigatória para o acesso a todas as especialidades que não são de acesso direto¹²⁸. Dessa forma, para o médico ingressar na maioria dos programas de residência disponíveis, ele deverá fazer um ou dois anos de residência em Medicina Geral de Família e Comunidade. O objetivo explícito é formar médicos que conheçam melhor a realidade da maioria da população brasileira, prover as unidades básicas de saúde com profissionais qualificados e adequados para suas especificidades. Tal iniciativa vai ao encontro à experiência da maioria dos sistemas de saúde públicos e universais presentes atualmente no mundo, argumentam os autores.

¹²⁸ Especialidades de acesso direto: Genética Médica, Medicina do Tráfego, Medicina do Trabalho, Medicina Esportiva, Medicina Física e Reabilitação, Medicina Legal, Medicina Nuclear, Patologia e Radioterapia.

Não obstante, uma crítica importante refere-se ao maior incremento de vagas na graduação médica em universidades privadas, com cerca de 68% das vagas criadas nos dois primeiros anos do *Programa*, em comparação aos 32% de vagas criadas em universidades públicas. Isso apontaria para a tendência de privatização do ensino superior no Brasil, apontam Aluísio Gomes da Silva Junior e Henrique Sater de Andrade (2016, p. 1-2). Ademais, como assinala Campos e Pereira Júnior (2016, p. 2660), os custos de formação em instituições privadas são inacessíveis para grande parte das famílias brasileiras.

Concluimos que através de um reordenamento territorial do oferecimento das oportunidades de educação e consequente melhoria nas oportunidades de inserção profissional de seus beneficiários, o *Reuni*, o *Pronatec* e o *Programa Mais Médicos* buscaram contribuir com a redução das desigualdades e disparidades regionais no país. Em que pese as deficiências e enviesamentos de tais programas, é inegável a expansão da oferta de educação no país a partir de uma leitura regional. Por conseguinte, defendemos que ainda é imprescindível significativos aperfeiçoamentos das políticas educacionais brasileiras, de forma que elas cumpram os objetivos de seu setor e também possam contribuir com a mitigação das desigualdades e disparidades regionais.

Outros programas e ações foram desenhados visando fomentar a valorização da diversidade regional. Eles partem de alusões pontuais atinentes ao imperativo de se considerar as particularidades e peculiaridades regionais no âmbito dos conteúdos curriculares, sobretudo no ensino básico¹²⁹, a exemplo do *Programa Ensino Médio Inovador* e do *Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio*. Todavia, não fica claro como tais particularidades e peculiaridades regionais seriam de fato observadas no âmbito de tais programas.

Não obstante, há três iniciativas mais acuradas do Ministério da Educação que se relacionam à diversidade regional. A primeira diz respeito ao Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, [28 mai.] 2009), o qual dispõe sobre a **Educação Escolar Indígena** e define sua organização em territórios etnoeducacionais:

Art. 1º A educação escolar indígena será organizada com a participação dos povos indígenas, observada a sua territorialidade e respeitando suas necessidades e especificidades.

(...)

Art. 3º Será reconhecida às escolas indígenas a condição de escolas com normas próprias e diretrizes curriculares específicas, voltadas ao ensino intercultural e bilíngue ou multilíngue, gozando de prerrogativas especiais para organização das atividades escolares, respeitado o fluxo das atividades

¹²⁹ Destacam-se as alusões à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, [23 dez.] 1996), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

econômicas, sociais, culturais e religiosas e as especificidades de cada comunidade, independentemente do ano civil.

O apoio financeiro do MEC seria orientado a partir de um Plano de Ações Articuladas formulado para cada território etnoeducacional, conforme o modelo de termo de convênio ou de cooperação estabelecido no *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL/MEC, [25 abr.] 2007). Ademais, conforme expresso no Decreto:

Cada território etnoeducacional compreenderá, independentemente da divisão político-administrativa do País, as terras indígenas, mesmo que descontínuas, ocupadas por povos indígenas que mantêm relações intersocietárias caracterizadas por raízes sociais e históricas, relações políticas e econômicas, filiações lingüísticas, valores e práticas culturais compartilhados. (BRASIL, [28 mai.] 2009, Art. 6º, Parágrafo único)

Mapa 21 - Territórios etnoculturais – Brasil, 2012

Fonte: COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO PARA AS RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2017)

A segunda iniciativa atinente à diversidade regional refere-se ao *Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacampo)*, conformado sobretudo pelo Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, e pela Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013, do Ministério da Educação. Segundo o referido Decreto, entende-se por:

I - populações do campo: os agricultores familiares, os extrativistas, os pescadores artesanais, os ribeirinhos, os assentados e acampados da reforma agrária, os trabalhadores assalariados rurais, os quilombolas, os caiçaras, os povos da floresta, os caboclos e outros que produzam suas condições materiais de existência a partir do trabalho no meio rural; e

II - escola do campo: aquela situada em área rural, conforme definida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou aquela situada em área urbana, desde que atenda predominantemente a populações do campo (BRASIL, [5 nov.] 2010), Art. 1º, § 1º).

Seriam princípios da educação no campo, conforme o Decreto nº 7.352/2010: o respeito à diversidade do campo em seus aspectos sociais, culturais, ambientais, políticos, econômicos, de gênero, geracional e de raça e etnia; o incentivo à formulação de projetos político-pedagógicos específicos; a elaboração de políticas de formação de profissionais da educação que atendam as especificidades das escolas; a adoção de conteúdos curriculares e metodologias pedagógicas adequadas às necessidades dos alunos do campo; a flexibilidade na organização escolar, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; e, a participação da comunidade e dos movimentos sociais do campo no controle da qualidade da educação escolar (BRASIL, [5 nov.] 2010), Art. 2º).

Os eixos de atuação do *Pronacampo* são: i) gestão e práticas pedagógicas; ii) formação inicial e continuada de professores; iii) educação de jovens e adultos e educação profissional; e, iv) infraestrutura física e tecnológica (BRASIL/MEC, [1º fev.] 2013). Dentre as ações do Programa sobressai-se a construção de estabelecimentos escolares com padrões arquitetônicos específicos para educação no campo, que disponham de espaço para atividades práticas de agroecologia, podendo haver também alojamentos para professores e estudantes.

A terceira iniciativa associada à diversidade regional diz respeito à Resolução nº 8 do Conselho Nacional de Educação, de 20 de novembro de 2012 (BRASIL/CNE, [21 nov.] 2012), a qual define diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola na educação básica. O objetivo é garantir o atendimento das populações quilombolas rurais e urbanas em suas mais variadas formas de produção cultural, social, política e econômica. Conforme o Art. 8º, os princípios da **Educação Escolar Quilombola** deverão ser garantidos por meio das seguintes ações:

- I. construção de escolas públicas em territórios quilombolas, por parte do poder público, sem prejuízo da ação de ONG e outras instituições comunitárias;
 - II. adequação da estrutura física das escolas ao contexto quilombola, considerando os aspectos ambientais, econômicos e socioeducacionais de cada quilombo;
- (...)

- VII. implementação de um currículo escolar aberto, flexível e de caráter interdisciplinar, elaborado de modo a articular o conhecimento escolar e os conhecimentos construídos pelas comunidades quilombolas;
- VIII. implementação de um projeto político-pedagógico que considere as especificidades históricas, culturais, sociais, políticas, econômicas e identitárias das comunidades quilombolas;
(...)
- X. garantia de alimentação escolar voltada para as especificidades socioculturais das comunidades quilombolas;
- XI. inserção da realidade quilombola em todo o material didático e de apoio pedagógico produzido em articulação com a comunidade, sistemas de ensino e instituições de Educação Superior;
- XII. garantia do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena, nos termos da Lei nº 9394/96, com a redação dada pelas Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, e na Resolução CNE/CP nº 1/2004, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 3/2004;
- XIII. efetivação de uma educação escolar voltada para o etnodesenvolvimento e para o desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas;
- XIV. realização de processo educativo escolar que respeite as tradições e o patrimônio cultural dos povos quilombolas; (...) (BRASIL/CNE, [21 nov.] 2012).

Note-se que o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL/MEC, [25 abr.] 2007) e o *Plano Nacional de Educação 2014-2024* (BRASIL, [26 jun.] 2014) reconhecem a existência de níveis de ensino (Ensino Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior) e de modalidades de ensino (Educação do Campo, Educação Especial, Educação Profissional Técnica de Nível Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação à Distância). Destarte, os programas e ações voltados à educação nas áreas do campo (incluindo-se áreas rurais, indígenas e quilombolas) apresentam um *status* diferenciado em relação a outras possibilidades de recortes espaciais, indo além da própria delimitação político-administrativa da Federação Brasileira¹³⁰.

Apesar dessa singularidade na forma de abordar os recortes espaciais – privilegiando em primeiro lugar as unidades político-administrativas e em segundo lugar as áreas rurais, indígenas e quilombolas –, acreditamos que tal reconhecimento da diversidade espacial brasileira não explicita uma abordagem das desigualdades regionais no âmbito das políticas educacionais. Como consequência, acreditamos que tais políticas públicas não exploram com acuidade a problemática das desigualdades regionais, uma vez que estas aparecem de forma muito genérica nas comparações de dados estatísticos entre macrorregiões e estados. Em outras palavras: as múltiplas formas de manifestação espacial das desigualdades regionais, ainda que se restrinjam ao tema da educação, não são consideradas.

¹³⁰ Cf. Apêndice 4 – Programas vinculados ao PNE 2014-2024 que apresentam uma leitura espacial das desigualdades.

Um aspecto relevante ao aprimoramento da abordagem regional no planejamento seria considerar, por exemplo, as desigualdades intra e interurbanas. As cidades em si não são homogêneas, muito menos a rede urbana brasileira. Reconhecer esse fato e identificar tais heterogeneidades seria crucial no enfrentamento da questão regional brasileira.

5.3. Política de Ciência, Tecnologia e Inovação: região como recorte administrativo e como áreas naturais

O *Livro Verde* (BRASIL/MCT/ABC, 2001) e o *Livro Branco* (BRASIL/MCT, 2002) utilizam o termo “região” de forma genérica, havendo raras menções às macrorregiões definidas pelo IBGE – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, sendo que outros recortes regionais não são sequer mencionados.

Diferentemente, o documento *3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações* (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 96) concebe o regional de diferentes maneiras. A primeira acepção corresponde a diferentes áreas de abrangência da rede nacional de ciência, tecnologia e inovação. Assim, fala-se em “abrangência regional” das ações concernentes à política, mas sem qualquer delimitação ou parâmetro de referência do que seria esse recorte regional, inclusive a respeito da escala geográfica em questão (Ibid., p. 87). A segunda acepção presente no texto relaciona-se à recortes regionais supranacionais relacionados à cooperação internacional na área científica, a exemplo da América Latina e do Mercosul (Ibid., p. 258 et seq.). A terceira acepção, diz respeito às tradicionais regiões naturais brasileiras: a região Amazônica, sintetizada pelo documento como floresta tropical, e a região Nordeste, associada ao semiárido e aos cerrados (Ibid., p. 133). Consequentemente, os aspectos naturais, sobretudo a sua exploração, se colocam como a tônica dos projetos e ações previstas para ambas as regiões, ainda que aspectos socioeconômicos sejam abarcados. Note-se que a Amazônia é elencada como um dos grandes temas de interesse nacional pela Política Nacional de CT&I lançada em 2006, conforme apresentamos no capítulo anterior. A quarta acepção de região refere-se a recortes especiais do território nacional, no caso, a Faixa de Fronteira do Brasil (Ibid., p. 182 et seq.)

Há dois tópicos na Política Nacional de CT&I de 2006 que abordam diretamente a temática regional. O primeiro é denominado *Políticas e ações de CT&I para o desenvolvimento regional* (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 133-135), constante no capítulo sobre inclusão social. Contudo, a abordagem exibida nesta parte, bem como ao longo de todo o documento, é bastante incipiente. Neste trecho, menciona-se a necessidade de regionalizar

as políticas e ações de CT&I, de modo a atender às peculiaridades e demandas regionais, que, aliás, não são explicitadas. Fala-se genericamente em regionalização e descentralização de políticas e programas, porém, a nosso ver, a mera regionalização de uma política ou programa nas fases de implementação e de execução não corresponde à consideração da dimensão regional enquanto um atributo da realidade sobre a qual a política incide – definiremos nossa concepção de dimensão espacial, territorial e regional das políticas públicas no Capítulo 7.

O segundo tópico, denominado *Terra*, corresponde à uma das sete áreas de interesse nacional segundo a Política Nacional de CT&I (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 178-186). O referido tópico, por sua vez, é composto por quatro itens:

I. Sistema cartográfico: ordenamento e gestão do território brasileiro

Aponta o imperativo de consolidar no país um eficiente e robusto sistema cartográfico, com dados precisos e completos sobre o território nacional, a fim de apoiar o planejamento governamental, o ordenamento e a gestão do território.

II. Territórios digitais: as novas fronteiras do Brasil

“Territórios digitais” são formas de representação do espaço que identificam, além de ruas, quadras e construções, aspectos complexos como exclusão social, criminalidade, risco ambiental e áreas de vulnerabilidade para disseminação de doenças contagiosas. Os territórios digitais devem estar aptos a representar o meio geográfico em transformação. Essa representação exige modelos lógicos, estrutura de dados, algoritmos e linguagens adequadas, instrumentos científicos e procedimentos metodológicos específicos.

As representações do território, em geral, abrangem três categorias: dados físico-bióticos, referentes à natureza e à paisagem, como solo, geologia e vegetação; dados cadastrais, relativos à apropriação do território pelo ser humano, com delimitação por contratos legais (lotes, redes de serviços de água, luz e telefonia) e limites municipais; dados socioeconômicos, relativos ao tipo de ocupação do território e às condições de vida, que incluem acesso à saúde, índices de criminalidade e riscos de homicídios (Ibid., p. 180-181)

Pautadas em modelos quantitativos, as representações computacionais seriam capazes de validar ou rejeitar análises físicas e socioeconômicas e de prever as transformações do espaço relativas à ocupação humana, ao desequilíbrio ecológico e ao aprofundamento ou redução das desigualdades. Para sua construção seria necessário amplo acesso aos dados levantados por órgãos públicos, baseado na adoção de políticas de liberdade de informação, seja para as empresas, seja para os indivíduos¹³¹.

¹³¹ É curioso notar que esta concepção de “territórios digitais” traz algumas similaridades com a aceção de “região” formulada pela corrente da Geografia Teorética ou Quantitativa, uma vez que defende o uso de técnicas estatísticas e modelização matemática para delimitar, monitorar e prever a dinâmica de fenômenos naturais e sociais no espaço geográfico, tomados num recorte regional, sejam eles considerados individualmente ou em

III. *C&T e desenvolvimento regional na faixa de fronteira do Brasil*

Com base nos estudos que subsidiaram o *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)*¹³², algumas medidas foram propostas para a agenda de CT&I na região: aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação/integração; reavaliação das concepções que privilegiam principalmente os setores industriais; implementação do “Sistema S” em cada sub-região; implementação de programas de qualificação profissional; criação de centros de pesquisa; implantação de internet pública nos municípios; produção de indicadores de desenvolvimento para cada sub-região (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 184).

IV. *Desenvolvimento regional para o desenvolvimento brasileiro.*

Consta que será utilizada como referência para as ações voltadas ao desenvolvimento regional a tipologia criada no âmbito da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, instituída em 2007.

Por sua vez, no escopo do *Livro Azul* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a), que estabelece as diretrizes da Política Nacional de CT&I a serem adotadas a partir de 2011, há três acepções de região: i) os recortes estaduais e municipais da federação brasileira (Ibid., p. 68); ii) os oito biomas brasileiros, a saber, a Amazônia, o Semiárido, a Caatinga, o Cerrado, o Pantanal, a Mata Atlântica, o Pampa e o Bioma Marinho; e, iii) as macrorregiões estabelecidas pelo IBGE (Ibid., p. 74). Tais acepções também constam no documento complementar, denominado *Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Conferências nacional, regionais e estaduais e Fórum Municipal de CT&I* (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b).

No caso dos recortes regionais apreendidos enquanto limites político-administrativos estaduais e municipais, as proposições vão no sentido de criar maior equidade nos mecanismos de participação do processo de formulação, implementação e execução das políticas de CT&I, além de buscar a equalização de recursos financeiros e humanos.

No que se refere aos biomas nacionais,

Em todos os casos, ênfase especial é dada a instrumentos de intervenção relacionados à formação e à capacitação de recursos humanos especializados e fixação de mestres e doutores; ampliação e modernização da infraestrutura de pesquisa disponível; ordenamento do território e zoneamento ecológico; monitoramento dos recursos hídricos; realização de inventários de fauna e

conjunto. Cf. GALVÃO, Marília Velloso; FAISSOL, Speridião. A revolução quantitativa na Geografia e seus reflexos no Brasil. In: *RGB*, vol. 32, 1970, nº4, p. 5-22. / FAISSOL, Speridião. Teorização e quantificação em Geografia. In: *RGB*, vol. 34, 1972, nº 1, p. 145-164.

¹³² BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Faixa de Fronteira*. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: BRASIL/MI, 2009.

flora; agregação de valor a produtos de origem animal e vegetal oriundos desses ecossistemas; instalação de empresas de base tecnológica; avaliação dos impactos das mudanças climáticas; dificuldades atinentes a marcos regulatórios específicos; popularização da ciência e cultura científica; fortalecimento da cooperação internacional, entre outros (BRASIL/MCT/CGEE, 2010b, p. 89)

Nas recomendações propostas para cada bioma brasileiro se fez presente a ideia de “vocações regionais”, derivadas mormente das particularidades e especificidades de ordem natural/ambiental. Reconhecemos que as características naturais de uma região influenciam o seu processo de ocupação socioeconômica, mas refutamos a ideia de que tais características sejam uma “vocação”, no sentido de delimitar um caminho a ser seguido para o desenvolvimento regional. Outra ideia recorrente no tocante aos biomas é a utilização das diversas formas de zoneamento (agroecológico, ecológico-econômico, geológico) como instrumentos para o desenvolvimento regional e o ordenamento territorial.

Acerca das macrorregiões estabelecidas pelo IBGE, a ênfase recai na priorização das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no tocante às ações voltadas à redução das desigualdades regionais e ao ordenamento territorial no que concerne à CT&I no Brasil. Embora outras escalas e recortes regionais sejam possíveis, inclusive se nos ativermos apenas àqueles oficiais – como as microrregiões –, eles sequer são mencionados nos documentos.

De caráter tático-operacional, formulados em relativa consonância com o *Livro Azul* e visando proporcionar uma planificação de caráter regional para o setor, o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal (PCTI Amazônia)* (BRASIL/CGEE, 2013) e o *Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI Nordeste)* (BRASIL/CGEE, 2014) trazem como recortes regionais mais específicos: a área geográfica de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a área geográfica de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Podemos inferir, portanto, que no nível tático-operacional as institucionalidades já existentes têm um papel preponderante na delimitação dos recortes regionais a serem adotados pelas políticas públicas.

Após esse panorama sobre as diferentes concepções de região e recortes regionais adotados pelas políticas de CT&I, cabe ressaltarmos alguns programas do setor que foram concebidos fundamentalmente com base numa abordagem regional.

Alguns programas do *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) 2007-2011* apresentam uma abordagem mais explícita sobre as desigualdades regionais no Brasil, especialmente *CT&I Aplicada à biodiversidade e aos recursos naturais, Programa Integrado de CT&I para a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável da Região*

Amazônica e CT&I para o desenvolvimento sustentável do Semiárido. Adicionalmente, há o *Programa de Estruturação e Ampliação dos Polos Regionais de Inovação (Pró-Inovar Amazônia)*, formulado no cerne do *PCTI Amazônia*.

Note-se que os programas mais relevantes no que diz respeito à centralidade da abordagem regional são aqueles condizentes com os recortes regionais mais tradicionais: a Amazônia Legal e o Nordeste, enquanto áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento Regional. Mas, é importante ressaltar que tais programas não foram instituídos por lei ou decreto. Eles constam apenas como proposições no arcabouço dos planos estratégicos. Em seu lugar, há os programas elencados nos Planos Plurianuais (PPAs), que na verdade são um agregado de ações mais ou menos coesas tematicamente a serem implementadas e executadas por diversas instituições públicas e privadas, de diferentes setores. Isso poderia ser algo positivo, caso indicasse o caráter transversal da política de CT&I e certa cooperação no planejamento governamental. O lado negativo reside na falta de mecanismos eficientes de monitoramento e avaliação das políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro, o que dificulta a análise dos resultados dos programas.

Reiteramos que não foi possível identificar um documento ou plataforma digital que reúna todas as informações relevantes dos programas de forma sistematizada. Há apenas os relatórios de avaliação dos PPAs¹³³, que exibem a previsão de gastos e a execução orçamentária de todos os programas e ações sob responsabilidade dos órgãos federais, e a Plataforma Aquarius¹³⁴, que disponibiliza informações semelhantes no âmbito federal, estadual e municipal correlatas à CT&I. Contudo, as informações disponibilizadas não nos permitem examinar de maneira aprofundada os processos de implementação e execução dos programas e ações relativas ao setor de CT&I. A mera apresentação dos recursos orçamentários dispendidos em cada programa e ação, embora sejam relevantes numa análise comparativa – que seria demasiadamente exaustiva para ter alguma validade –, é insuficiente para fundamentar uma apreciação crítica relevante no âmbito desta pesquisa.

Destarte, nos cabe apenas apontar que os programas que apresentam ações associadas à redução das desigualdades regionais e ao desenvolvimento regional, semelhantes às aquelas indicadas nos planos estratégicos, dizem respeito: i) ao aperfeiçoamento do sistema nacional de CT&I, os quais priorizam a criação, consolidação e fomento às instituições de P&D, especialmente as universidades e os institutos de pesquisa; ii) à biodiversidade e aos recursos

¹³³ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>.

¹³⁴ Disponível em: <<http://aquarius.mcti.gov.br/app/home/>>.

naturais, com grande enfoque no incremento do conhecimento científico sobre os recursos naturais e em seu uso nos processos de inovação tecnológica.

Por fim, cabe assinalar que as principais fontes de recursos das políticas de CT&I são provenientes do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – sobretudo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) – e, nos últimos anos, também do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que além de oferecer uma linha de financiamento para políticas de inovação tecnológica criou recentemente uma linha para desenvolvimento regional, em certa medida concorrendo com a planificação dos ministérios setoriais.

Concluímos que as políticas estratégicas atinentes à CT&I apresentam grande lacuna a respeito da dimensão regional. Notamos que as políticas públicas podem ser formuladas levando em conta ou não os aspectos espaciais, territoriais e regionais da realidade na qual visam interferir. Portanto, é uma escolha eleger as desigualdades regionais como “elemento norteador” de uma política pública, tê-la como “pano de fundo”, um “fio condutor” ou outra denominação qualquer que se queira dar ao fato de conferir atenção e importância à questão regional no planejamento, abordagem que não deveria ser restrita às políticas regionais.

5.4. Políticas Industriais: região como recorte administrativo e como unidade econômica

A *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*, lançada em 2003 para fundamentar as ações do setor no Plano Plurianual 2004-2007, não utilizou nenhuma referência de regionalização do Brasil. No entanto, verifica-se no detalhamento da *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)* (BRASIL/MDIC, [2009], p. 22-24), criada pelo MDIC para atuar entre 2008 e 2010, a proposição de 35 programas, dentre os quais o *Programa de Regionalização*¹³⁵, destacado na *Figura 25*, exibida adiante. Destaca-se nesse contexto a divisão macrorregional do Brasil definida pelo IBGE e área de atuação da Sudene.

¹³⁵ O Programa foi gerido pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, tendo como participantes as instituições: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério da Fazenda (MF), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Figura 26 - Programa de Regionalização: fundamentos e dinâmica de implementação

PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO

Principais medidas

Programa de Dinamização Regional – Responsável: BNDES

**Desembolso do Sistema BNDES por Região Geográfica
(em milhões de R\$)**

Criado em 2003, o programa objetiva promover o desenvolvimento regional mediante o aumento da participação das regiões Norte e Nordeste em algumas linhas de financiamento disponibilizadas pelo BNDES.

O programa focou suas ações nos municípios classificados como de média e de baixa renda domiciliar, segundo a tipologia microrregional criada pelo BNDES.

Fonte: BNDES ([16 abr.] 2018).

Desembolso do Sistema BNDES por região (%)

Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais – Responsável: MDIC/GTP-APL

Arranjos Produtivos Locais (APLs) são aglomerações de empresas e empreendimentos, localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva, algum tipo de governança e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa (BRASIL/MDIC, 2011b).

Setores com maior predominância: Cerâmica e Gesso; Moveleiro; Vestuário (Têxtil, Confecções e Calçados); Metal-Mecânica; e Agroindústria.

APLs reconhecidos pelo GTP-APL - Brasil, 2015

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

Fonte: BRASIL/MDIC (2011b, p. 17-18, 49-57); BNDES ([16 abr.] 2018).

É notório que a temática regional é considerada como mais um dos diversos temas abordados pela política industrial, ao lado de segmentos produtivos, como “Couro e calçados”, e também de outros aspectos transversais, como “Produção sustentável”. Assim sendo, nos parece que o *PDP* teve dificuldade em abordar elementos de caráter transversal, uma vez que os equiparou com aspectos mais específicos, próprios da composição do setor industrial. Embora no discurso os documentos ressaltem que os “Destaques Estratégicos”, dentre os quais a Regionalização, dizem respeito a questões que perpassam diversos complexos produtivos, foram criados programas específicos para tratar tais assuntos. Como resultado, a dimensão regional, ou seja, a presença de uma leitura das diferenciações e disparidades regionais desde o desenho até a avaliação da política, bem como a sua implementação e execução de forma regionalizada, se apresentou de forma parcial na *PDP*, que fez uso da regionalização após a elaboração das ações ou apenas apontou o imperativo de aumentar os investimentos em “regiões atrasadas”, sem que o desenho dos programas e ações de fato levassem em consideração as particularidades e especificidades regionais.

Conforme podemos depreender da *Figura 25* e da análise do Balanço da *PDP* entre 2008 e 2010 (BRASIL/MDIC, [2011a]), as principais ações desenhadas e realizadas no âmbito do *Programa de Regionalização* dizem respeito à disponibilização de instrumentos de crédito – seja para atividades produtivas de caráter público ou privado, seja para a gestão pública (conforme consta na descrição dos produtos do BNDES associadas ao *Programa*) – e à consolidação de estruturas de governança da política industrial, a exemplo da Renapi. Há uma preponderância do financiamento como instrumento de desenvolvimento regional.

Dessa forma, fica evidente a pactuação entre o MDIC e o BNDES no que concerne as medidas a serem adotadas no âmbito do *Programa de Regionalização* da *PDP*. Nos parece que o BNDES, ao criar a linha de atuação denominada “Desenvolvimento regional e territorial”, focada na *Política de Dinamização Regional* e na *Política de Atuação no Entorno de Projetos*, teria passado a concorrer com o MI no tocante a elaboração e implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento regional¹³⁶. Soma-se a isso, o fato de o BNDES ter criado uma tipologia microrregional para nortear suas ações no escopo da ***Política de Dinamização Regional***, em parte inspirada na tipologia da *PNDR*, conforme descreve em pormenores o documento apresentado no Apêndice 2.

¹³⁶ A questão regional passou a constar no planejamento estratégico do BNDES de maneira mais significativa a partir de 1993, especialmente com o *Programa Nordeste Competitivo*, *Programa do Centro-Oeste*, *Programa Amazônia Integrada*, e *Programa de Fomento a Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul*. No entanto, teria sido a partir de 2003, com a criação da *Política de Dinamização Regional* e do *Programa de Investimentos Coletivos*, abordados brevemente a seguir, que a temática passou a ter mais visibilidade dentro da instituição (BNDES, [16 abr.] 2018; QUAGLIO, PAIVA, 2017, p. 345; LEAL et al, 2014, p. 259-260).

Mapa 22 - Tipologia microrregional da Política de Dinamização Regional do BNDES – Brasil, 2018

Fonte: BNDES ([16 abr.] 2018).

Poderiam se beneficiar da *Política de Dinamização Regional*, criada em 2003, os empreendimentos e projetos localizados nos seguintes municípios:

- a) todas as microrregiões com Renda Domiciliar média *per capita* classificadas como superior, inferior e baixa, independente da variação do PIB;

- b) os municípios das regiões Norte e Nordeste que sejam classificados como alta renda, os quais teriam as mesmas condições que as microrregiões incentivadas enquadradas como média renda superior dinâmica; e
- c) o conjunto de municípios de menor nível de renda integrantes das 49 aglomerações urbanas identificadas pelo “Projeto de Pesquisa, Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil”, elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP), localizadas no entorno de um município de alta renda (BNDES, [16 abr.] 2018).

O apoio ao desenvolvimento das microrregiões se daria por meio de condições especiais em operações feitas no âmbito de linhas de financiamento dos produtos BNDES Finem, BNDES Automático, BNDES Limite de Crédito e BNDES Project Finance, desde que voltados a investimentos em ampliação de capacidade produtiva que não impliquem fechamento de outras unidades produtivas do beneficiário. Dessa forma, os empreendimentos contemplados pela *Política de Dinamização Regional* receberiam como incentivos o aumento em 10% do nível de participação do BNDES no valor total do projeto em operações diretas e a redução, a critério do Banco, do valor mínimo para a apresentação de projetos avaliados entre R\$1 e R\$10 milhões. No caso das micro, pequenas e médias empresas, os incentivos seriam ainda mais relevantes, já que o nível de garantias e os critérios para classificação de risco poderiam ser flexibilizados (CORREA et al, 2014, p. 49).

Em comparação à *PNDR*, a tipologia utilizada pelo BNDES apresenta maior número de microrregiões classificadas como média e como alta renda, sendo que estas últimas não são elegíveis quando localizadas nas macrorregiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Logo, nesta tipologia a elegibilidade das microrregiões para acessar os benefícios da política é mais restrita.

No tocante à execução da *Política de Dinamização Regional*, Gislaine de Miranda Quaglio e Cláudio Cesar de Paiva (2017) mostram que apesar dos dados agregados sobre os investimentos do banco apontarem uma sutil desconcentração na escala macrorregional, manteve-se o padrão de concentração nos estados e municípios com as economias mais dinâmicas. Examinando os dispêndios da linha de financiamento BNDES Automático¹³⁷ entre

¹³⁷ “Os dados disponibilizados continham data da operação, nome e CNPJ do cliente, município e estado da operação, objetivo da operação e valor contratado. Não foram disponibilizados, portanto, dados mais detalhados do projeto alvo da operação. A linha BNDES Automático caracteriza-se por ser um produto que atende a micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) o que sugere que tais empreendimentos apresentem localização mais restritiva ao entorno do município da sede da empresa beneficiada. Sua operacionalização ocorre de maneira indireta, por meio das Instituições Financeiras Credenciadas (IFCs). Das 108.293 operações realizadas, foram identificadas e classificadas 108.290, representando no total, de 2007 a 2012, praticamente 99,9% das operações. Considerando todo o volume desembolsado pelo Banco, entre 2007 e 2012, esta linha de financiamento representou em média 8,01%.” (QUAGLIO, PAIVA, 2017, p. 349)

2007 e 2012, tomando como referência a tipologia municipal criada pela *Política de Dinamização Regional*, os autores concluem sobre a distribuição geográfica dos recursos:

Os municípios de Alta Renda e Média Renda Superior Estagnada registraram o maior nível de participação (tabela 2), total de 60,4% e 20,1%, respectivamente. Em seguida aparecem os municípios de Média Renda Inferior Estagnada, 8,5%, Média Renda Superior Dinâmica, 4,3%, Baixa Renda Estagnada, 3,9%, Média Renda Inferior Dinâmica, 2,0% e, por fim, Baixa Renda Dinâmica, 0,7%. Assim, constatou-se que as localidades de média renda estagnada registraram mais de ¼ das operações, ou seja, mesmo espacializadas de maneira diversa por todo território nacional, as operações predominaram nas regiões Sul e Sudeste, com importante presença em parte do Centro-Oeste. (...)

Sobre os valores contratados, o comportamento manteve-se similar ao observado na quantidade de operações, porém com maior destaque para o estrato de Alta Renda. Conforme Tabela 3, o valor contratado pelos municípios de Alta Renda mostrou-se 4 vezes maior em comparação com a somatória de todas as outras classificações. Os municípios de Alta Renda e Média Renda Superior Estagnada predominaram, com 80,4% e 12,1%, respectivamente. Logo em seguida aparecem os municípios de Média Renda Inferior Estagnada, 4,0%, Média Renda Superior Dinâmica, 1,7%, Média Renda Inferior Dinâmica, 0,71%, Baixa Renda Estagnada, 0,67% e, por fim, Baixa Renda Dinâmica, 0,4%. No caso do volume contratado é perceptível, pelos estratos recebedores, que a concentração apresentou-se maciçamente na região Centro-Sul do país, mais de 90%.

Os valores médios por estrato refletem a desigualdade dos recursos distribuídos no período de análise: Alta Renda, R\$ 6,5 milhões; Média Renda Superior Estagnada, R\$ 979 milhões; Média Renda Inferior Estagnada, R\$ 326 milhões; Média Renda Superior Dinâmica, R\$ 137 milhões; Média Renda Inferior Dinâmica, R\$ 57 milhões; Baixa Renda Estagnada, R\$ 54 milhões; e Baixa Renda Dinâmica, R\$ 33 milhões. Além disso, constatou-se que a variabilidade entre os valores contratados em municípios de Média Renda Inferior e Baixa Renda apresentou-se maior do que nos outros estratos, sugerindo o uso pontual e inconstante do apoio financeiro nessas localidades (QUAGLIO, PAIVA, 2017, p. 350-351).

Quaglio e Paiva (2017, p. 353) assinalam a expressiva concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste do país, com destaque para os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, que registraram juntos 71% das operações e 77% dos valores contratados no período. Portanto, a atuação do BNDES não ocorreu no sentido de promover a redução das desigualdades regionais, concluem os autores (Ibid., p.362).

Os mapas a seguir exibem a localização geográfica das operações da linha de financiamento BNDES Automático, segundo município de destino, por quantidade e valor das operações entre 2007 e 2012.

Mapa 23 - Operações do BNDES Automático, segundo município de destino, por quantidade e valor das operações (em R\$) - Brasil, 2007-2012

Fonte: Quaglio e Paiva (2017, p. 361).

O BNDES também dispõe do *Programa de Investimentos Coletivos* e da *Política de Atuação no Entorno de Projetos*, ambos concernentes à temática territorial e regional.

O *Programa de Investimentos Coletivos (Proinco)* foi criado em 2003 para financiar iniciativas que envolvessem um conjunto de empresas ou produtores de uma região ou localidade. Uma parcela do financiamento poderia ser efetuada com a utilização de recursos não-reembolsáveis, oriundos do Fundo Social, constituído com parte dos lucros anuais do BNDES para apoiar projetos de caráter social voltados à geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, desenvolvimento rural e outras atividades vinculadas ao desenvolvimento regional e social, e de caráter cultural. Os recursos, de natureza não reembolsável, seriam destinados a investimentos fixos de projetos específicos, admitindo-se uma parcela para aplicação em capacitação de pessoal e despesas pré-operacionais, em proporções estipuladas em função do nível de renda e do dinamismo econômico da localidade onde seria implantado o projeto e das características do investimento (BRASIL/ABDI, 2006, p. 19).

Segundo Leonardo Pamplona (2017, p.65),

uma das premissas principais do Proinco era a existência de parceiros estratégicos locais que se comprometessem a dar suporte desde a elaboração dos projetos até sua plena operação, o que possibilitaria ao BNDES alcançar locais mais distantes e contribuir de maneira mais efetiva para o desenvolvimento de regiões menos dinâmicas. Na prática, entretanto, o apoio de instituições locais não se mostrou efetivo, pois não havia comprometimento financeiro dos parceiros, nem sanções relevantes em caso de descumprimento das atribuições que assumiam.

Embora o *Proinco* tenha estabelecido a possibilidade do uso de recursos reembolsáveis de maneira complementar aos recursos não reembolsáveis, na prática, a fragilidade do público-alvo não permitiu o sucesso desse mecanismo, aponta o autor.

A carteira do programa se dividiu, *grosso modo*, entre projetos mais estruturados que tomaram 100% de recursos reembolsáveis e uma maioria de projetos mais frágeis que, pelo mérito social, tomaram 100% de recursos não reembolsáveis, pois, ainda que tivessem projetos economicamente viáveis, não reuniam condições de tomar crédito convencional, em especial por não apresentarem histórico de crédito ou garantias suficientes. No total, o Proinco resultou na contratação de 18 operações, que somaram cerca de R\$ 27,6 milhões (Ibid., p. 66).

A *Política de Atuação no Entorno de Projetos*, criada em 2009, tem como objetivo promover as oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência de grandes projetos de investimento que possuem elevado potencial de gerar impacto regional. A política atuaria por meio do apoio coordenado a ações e investimentos de diversas naturezas, priorizados com base no planejamento e pactuação territorial e na atuação integrada do

empreendedor, do poder público e dos demais agentes interessados. Para cumprir tal objetivo poderiam ser utilizados todos os produtos do BNDES, havendo a obrigatoriedade de se pactuar uma Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT) entre a empresa responsável pelo empreendimento, o poder público e representantes locais – como entidades de classe, instituições de ensino e organizações da sociedade civil (BNDES, [16 abr.] 2018).

Note-se que a elaboração de ADTs é uma diretriz do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no que diz respeito à convergência das ações dos entes federados nos diversos territórios. Mas, a constituição de uma ADT não pressupõe a seleção *a priori* de recortes territoriais ou de regionalizações. Ela estaria subordinada à identificação de convergências entre as estratégias em curso dos entes federados, a partir da qual se definiriam os espaços de atuação e as políticas públicas que seriam objeto de cooperação federativa e de monitoramento compartilhado (ALBUQUERQUE; COUTO, 2014, p. 254-256).

Este *modus operandi* é semelhante àquele adotado pelo MI face às resistências na esfera da administração pública na implementação e execução da *PNDR*, denominado de Pacto de Metas (SILVA, 2014, p. 252). Há deficiências no tocante a dimensão regional em ambas estratégias, uma vez que se busca primeiro a articulação entre os diversos setores governamentais e entes federados, no sentido de contemplar as ações que já estão em curso – muitas delas desenhadas desconsiderando-se as particularidades regionais –, para depois delimitar os locais que serão abarcados. Ou seja, tanto o Pacto de Metas do MI como as ADTs do MPOG e do BNDES se baseiam na seleção de ações já disponíveis com potencial de alcançar certo nível de cooperação, sem atentar-se, a princípio, para as demandas das regiões. Portanto, o objetivo não é produzir políticas para promover o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, mas entregar políticas existentes que por acaso possam se encaixar no que é demandado por cada região.

Os riscos decorrentes dessa inversão no processo de planejamento (primeiro produzir a política pública e depois verificar onde ela se encaixa) incluem a permanência de políticas com pouca aderência às particularidades e especificidades regionais, o reforço da lógica setorial, a atuação fragmentada e compartimentada da Administração Pública e o desperdício de recursos, características marcantes do Estado brasileiro. A mera implementação e execução regionalizada de uma política pública sem a devida consideração da dimensão regional nas fases de elaboração e formulação é insuficiente no tratamento da questão regional, conforme argumentaremos detalhadamente no capítulo seguinte.

Na acepção da *Política de Atuação no Entorno de Projetos* do BNDES, o território do entorno refere-se à área de influência dos estudos de impacto ambiental elaborados para

projetos âncora, numa primeira aproximação de recorte regional. Um exemplo é a ADT Xingu, elaborada a partir de chamada pública realizada em 2012 com o apoio do BNDES e com a participação do Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional do Xingu, sob responsabilidade do MI, que contempla a área de entorno do empreendimento da usina hidrelétrica de Belo Monte (BNDES, [16 abr.] 2018).

Segundo o Presidente do BNDES, Luciano Coutinho (2014, p. 7),

objetivando estimular o adensamento e enraizamento de vocações e capacitações produtivas e inovativas, a ideia é pensar os empreendimentos estruturantes como centro de novos APLs e apoiar a produção local e regional dos bens, serviços e conhecimentos requeridos para sua implantação e operação. Igualmente importante é planejar e apoiar a estruturação de diversos outros APLs que se tornem viáveis, assim como a sobrevivência e o desenvolvimento daqueles já existentes, sejam esses relacionados ou não com o empreendimento-âncora.

Na avaliação de Alessandra Cardoso (2015, p. 161-162), a linha de financiamento BNDES ISE – Investimentos Sociais de Empresas foi o principal instrumento voltado à *Política de Atuação no Entorno de Projetos*. Trata-se de um subcrédito concedido como parte do financiamento global ao empreendimento (0,5 % do valor total do investimento), mas com condições financeiras diferenciadas e vinculada à apresentação e à execução, pela empresa âncora, de ações e projetos voltados à comunidade. Exemplos de subcrédito social anunciados pelo BNDES: as hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau, no Rio Madeira (RO); a hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu (PA); a hidrelétrica de Teles Pires, no Rio Teles Pires (PA e MT); a região de Tapajós (PA).

Além da mitigação de efeitos negativos provocados pelas obras, por meio de investimentos sociais complementares aos exigidos pelo licenciamento ambiental, a linha de financiamento BNDES ISE busca fortalecer e/ou criar Arranjos Produtivos Locais (APL), destaca a autora.

Nesta lógica, a demanda por novos bens e serviços, induzida pela instalação e operação das grandes obras, criaria uma oportunidade potencial de oferta local e regional capaz de dinamizar aquela economia atravessada pelo empreendimento. O papel do Banco seria, portanto, impulsionar estes novos APL por meio do subcrédito social, ampliando assim os impactos positivos, minimizando os impactos negativos e enraizando o impulso dado pelas grandes obras ao desenvolvimento de diferentes regiões e territórios no País (CARDOSO, 2015, p. 162).

Ao examinar a implementação e execução da *Política de Atuação no Entorno de Projetos*, especialmente da linha de financiamento BNDES ISE, Cardoso (2015, p. 169) destaca a ausência de informações, inclusive para a população local, sobre o processo de construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial, além da completa falta de

transparência sobre os projetos financiados. Ademais, a autora aponta alguns problemas relativos à concepção da Política:

A ideia de que o entorno de uma obra, definido como área de influência direta e indireta do empreendimento, configura uma “promessa de território” que se moldaria social e produtivamente a partir da dinâmica imposta pela chegada da obra – sua atração populacional, suas demandas por produtos e serviços – é ilusória.

As mudanças geradas pela chegada da obra não configuram as condições para o surgimento de Arranjos Produtivos Locais, como faz crer o Banco na sua formulação. Formulação esta que nem mesmo chega a ser testada pelo Banco, dado que a lista de projetos reproduz ações de mitigação do licenciamento.

Outro equívoco desta formulação é a suposição de que a empresa responsável pela construção da grande obra, a chamada “empresa-âncora”, reuniria as condições – a disposição política e a legitimidade – para viabilizar os diálogos com atores estatais e sociais na construção de uma “Agenda de Desenvolvimento para o Território”. O que ela faz, na prática, é contratar, subcontratar e gerir um conjunto de outras empresas para “dar conta” das exigências do licenciamento, entre elas a negociação e o pagamento a famílias e grupos atingidos de compensações pelos danos. E naquelas ações que competem ao poder público, o que ela faz é negociar repasses de recursos para o poder público via protocolos e convênios (Ibid., p. 172-173).

Soma-se às políticas do BNDES supracitadas a criação do Fundo Amazônia, em 2008, e do Fundo Nordeste, em 2012, além da publicação “Um olhar territorial para o desenvolvimento”, composta por cinco volumes, um para cada macrorregião do país¹³⁸. Neste documento, Luciano Coutinho (Ibid., p. 9) apregoa a busca pela redução das iniquidades sociais, econômicas e político-institucionais, sendo imperativo que as políticas da instituição

(i) reconheçam a existência e tratem dessas desigualdades; (ii) sejam apropriadas às especificidades regionais e territoriais; (iii) implementem ações sistêmicas e coordenadas entre os diferentes organismos das esferas de governo; e (iv) levem em consideração que o espaço, como lócus de convergência das ações de política, é variável fundamental nesse processo. Sem a incorporação dessas noções, o aumento dos investimentos do BNDES pode levar não à redução, mas ao reforço das desigualdades.

O trecho destacado é especialmente relevante face ao reconhecimento por parte do próprio gabinete da presidência do BNDES de que a instituição, desde a sua criação, teve papel fundamental no ordenamento do território brasileiro, em grande medida reforçando as desigualdades regionais, uma vez que os investimentos foram majoritariamente dirigidos para as regiões Sudeste e Sul (ANDRADE et al, 2014, p. 17). Outra fragilidade reconhecida diz respeito à abordagem setorial das políticas, programas e ações do Banco em detrimento da

¹³⁸ Os cinco volumes são compostos por artigos de executivos e técnicos do BNDES, que objetivaram mostrar como o Banco vem apoiando projetos e iniciativas em cada região, além de indicações voltadas ao aprimoramento de ações e instrumentos. Há também artigos de especialistas convidados, os quais buscam apresentar as dinâmicas econômicas, sociais e político-institucionais das macrorregiões, bem como apontar possibilidades de avanços futuros à estratégia de atuação do Banco (COUTINHO, 2014, p. 9).

abordagem regional e territorial, resultando na descon sideração de elementos determinantes da dinâmica das regiões e da conformação de suas demandas específicas (Ibid., 2014, p. 19).

Não obstante, para Esther Bemerguy de Albuquerque (2014, p. 15), como banco de desenvolvimento do Governo Federal, o BNDES possui instrumentos poderosos para promover a desconcentração regional e territorial dos investimentos no país. Assim, desde 2003 o desenvolvimento regional teria passado a ser considerado sob um viés transversal, voltado, sobretudo, ao fortalecimento do tecido produtivo nacional (ANDRADE et al, 2014, p. 19; LEAL et al, 2014, p. 257-258).

Todavia, embora a *Política de Dinamização Regional* do BNDES considere as diretrizes e prioridades estabelecidas pela *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* sob responsabilidade do MI, concedendo crédito em melhores condições para projetos realizados em áreas consideradas prioritárias, “sem uma estratégia conjunta de fomento, apenas a oferta de melhores condições não parece ser suficiente para a atração de novos empreendimentos e dinamização da economia local” (CORREA et al, 2014, p.72). Destarte, a coordenação entre as diversas fontes de crédito para o desenvolvimento regional é elencada como um dos aspectos a serem aprimorados.

Outros aspectos sublinhados na coleção “Um olhar territorial para o desenvolvimento” referem-se a falta de um projeto nacional de desenvolvimento de longo prazo que norteie as ações do Estado, o foco de curto prazo das políticas públicas, a ausência de uma compreensão mais ampla das dinâmicas, particularidades e peculiaridades regionais e, conseqüentemente, a descontextualização das políticas públicas, que replicam nas regiões modelos de produção e matrizes tecnológicas que lhe são alheias (ANDRADE et al, 2014, p. 26-27).

Embora se possa verificar em cada volume da coleção a presença de diagnósticos e proposições gerais que abrangem as desigualdades em suas diferentes dimensões – destacadamente a econômica, a social, a político-institucional e a regional –, o olhar o BNDES a respeito das desigualdades regionais foca na preponderância dos investimentos em infraestrutura econômica e secundariamente em infraestrutura social como os pilares do desenvolvimento e, conseqüentemente, suas deficiências como a causa das desigualdades. Talvez isso ocorra em virtude de sua própria natureza e objetivos intrínsecos.

De acordo com Leal et al (2014, p. 259), embora a questão regional tenha passado a ser abordada nos planos estratégicos do BNDES e em sua missão desde o início dos anos 1990, a indução ao desenvolvimento regional esteve ligada até o final dos anos 2000 à promoção da modernização industrial do país e ao aumento da competitividade de suas exportações, sem que outros aspectos do desenvolvimento regional, como as desigualdades na distribuição de

renda e o acesso a serviços públicos, recebessem atenção. Para os autores, é apenas a partir do planejamento estratégico para o período de 2009 a 2014 que a noção de desenvolvimento teria sido ampliada, passando a considerar de forma mais significativa e ampla as dimensões regional, ambiental e social. Ainda assim, tais avanços são iniciais e requerem tempo de maturação e aperfeiçoamento no arcabouço da instituição, advertem os autores.

Esse breve exame da atuação regional do BNDES nos permite depreender que a lógica espacial que o orienta mescla diferentes formas de regionalização: i) entorno de grandes projetos de investimentos, nos quais a delimitação regional se daria segundo critérios específicos de cada projeto, no âmbito da conformação das Agendas de Desenvolvimento Territorial; ii) reconhecimento de APLs, também relacionados a critérios de delimitação regional bastante flexíveis, segundo cada caso; e, iii) tipologia microrregional, pautada em critérios mais rígidos e válidos para todo o território nacional. Os dados de monitoramento e avaliação das políticas do BNDES, no entanto, têm sido apresentados ao público em geral segundo os recortes macrorregionais e a divisão político-administrativa estadual. Há, portanto, certa incompatibilidade entre o desenho, a implementação e a execução das políticas, por um lado, e o monitoramento e a avaliação, por outro, o que tende a dificultar análises mais detalhadas sobre a eficácia da atuação do BNDES no desenvolvimento regional.

Em nossa avaliação, a preponderância que o BNDES adquiriu no país nas duas últimas décadas nas políticas de caráter regional é um indicativo do desprestígio do MI e de sua menor relevância política e econômica no arcabouço da Administração Pública brasileira. Cabe lembrarmos que o BNDES é um dos maiores bancos de investimento do mundo, enquanto o MI dispõe de tímida parcela do orçamento federal anual.

A *Tabela 1*, exibida a seguir, elaborada por Aristides Monteiro Neto (2014) nos oferece alguns dados relevantes a esse respeito. As informações correspondem às principais fontes de financiamento do desenvolvimento regional: por um lado, os recursos oriundos dos instrumentos clássicos da política regional brasileira, a saber, os fundos constitucionais do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste (FCO, FNO e FNE) e os fundos fiscais (Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam e Fundo de Investimento do Nordeste – Finor); por outro lado, os recursos oriundos de instrumentos da política federal para o desenvolvimento com forte destinação territorial, mas que não são mecanismos da política regional convencional, a saber, os desembolsos de recursos do BNDES para o setor produtivo privado e estatal. Adicionalmente, são apresentados os recursos de transferências de renda a famílias do Programa Bolsa Família (PBF) do Ministério do Desenvolvimento Social e os recursos dos

Benefícios de Prestação Continuada (BPC)¹³⁹ do Ministério da Previdência Social, segundo o autor, com o objetivo de “confrontar os valores mobilizados com os dos instrumentos clássicos da política regional e denotar, portanto, a perda de importância que esses últimos vêm sofrendo de modo inexorável ao longo dos anos” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 294).

Na apreciação de Monteiro Neto (2014, p. 294-296) os recursos voltados diretamente para a política regional vêm perdendo importância relativa na esfera do Governo Federal, ainda que o quadro geral tenha sido de expansão absoluta do montante de recursos destinados ao desenvolvimento regional. Entretanto, ainda que a ampliação dos recursos das políticas setoriais (via atuação do BNDES, sobretudo nos setores de transportes, energia e indústria) resultem em incremento dos PIBs estaduais e regionais, e a ampliação dos recursos das políticas sociais tenham efeitos significativos na diminuição da pobreza socioeconômica no Norte e Nordeste do país, resta avaliar as sinergias entre essa miríade de instrumentos e recursos. Uma questão basilar seria a existência de complementaridades entre os instrumentos das políticas setoriais, sociais e regional, adverte o autor.

A esse respeito, Monteiro Neto (2014, p. 278) aponta que os mecanismos e recursos dos fundos fiscais e constitucionais de desenvolvimento regional sob responsabilidade do MI não têm sido guiados por políticas industriais e/ou de desenvolvimento tecnológico e permanecem ofertando crédito para setores e indústrias pouco competitivas nacional e internacionalmente, sem que quaisquer contrapartidas de ganhos sistêmicos sejam cobradas.

Embora as políticas industriais e de CT&I apresentem grande convergência de interesses e de conteúdo programático, voltados, sobretudo, para o incremento de inovação tecnológica nos setores mais modernos da economia, o BNDES, um dos principais financiadores das políticas de ambos os setores, tem dirigido parte significativa de seus recursos para: i) ramos produtivos de baixo e médio valor agregado; ii) segmentos distantes das fronteiras tecnológicas; iii) segmentos voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional, menciona Monteiro Neto (2014, p. 296-297)¹⁴⁰.

¹³⁹ O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. (<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>).

¹⁴⁰ O autor cita como exemplos recentes o apoio do BNDES a grandes investimentos no setor automobilístico no Rio de Janeiro (Nissan) e em Pernambuco (Fiat); em refinarias de petróleo no Rio de Janeiro (Comperj) e em Pernambuco (Suape); na indústria extrativa mineral no Pará e em Minas Gerais (Cia. Vale do Rio Doce); e nos projetos de construção das hidrelétricas de Belo Monte (rio Xingu), no Pará, e de Santo Antônio e de Jirau (rio Madeira), em Rondônia. Portanto, manteve-se o padrão histórico de atuação do BNDES neste início de século.

Tabela 1 - Brasil: fontes de financiamento do desenvolvimento regional – desembolsos do BNDES, fundos constitucionais e fiscais, PBF e BPC em 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2012 (em milhões de R\$ de 2008)

Regiões	Ano	Política setorial	Políticas regionais explícitas					Transferências sociais federais			Total		
		(A) BNDES	(B) Fundos Constitucionais			(C) Renúncias Fiscais*	(D) = (B+C) Total fundos	(E) Bolsa Família	(F) BPC	(G) = (E+F)	(H) = (A+D+G)	(I) PIB	(H)/(I) (%)
			FNO	FNE	FCO								
N	1990	488	665	n.a.	n.a.	n.d.	665	n.a.	n.d.	n.d.	1.153	87.196	1,3
	1995	643	1.261	n.a.	n.a.	578	1.839	n.a.	n.d.	n.d.	2.482	94.807	2,6
	2000	1.869	1.734	n.a.	n.a.	557	2.291	n.a.	n.d.	n.d.	4.160	103.893	4,0
	2005	1.950	1.273	n.a.	n.a.	1.669	2.942	727	892	1.619	6.511	128.461	5,1
	2010	11.925	2.628	n.a.	n.a.	3.327	5.955	1.727	2.047	3.774	21.654	205.383	10,5
	2012	12.028	3.873	n.a.	n.a.	1.681	5.554	2.421	2.488	4.909	22.491	212.826	10,6
NE	1990	3.217	n.a.	1.994	n.a.	n.d.	1.994	n.a.	n.d.	n.d.	5.211	227.225	2,3
	1995	4.137	n.a.	3.414	n.a.	544	3.958	n.a.	n.d.	n.d.	8.095	261.357	3,1
	2000	5.604	n.a.	1.419	n.a.	434	1.853	n.a.	n.d.	n.d.	7.457	295.651	2,5
	2005	4.590	n.a.	5.437	n.a.	2.045	7.482	4.250	3.288	7.538	19.610	338.582	5,8
	2010	14.680	n.a.	9.216	n.a.	2.707	11.923	6.472	6.145	12.617	39.220	433.146	9,1
	2012	15.903	n.a.	9.065	n.a.	2.768	11.833	8.226	7.497	15.723	43.459	448.844	9,7
SE	1990	7.869	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	7.869	1.039.206	0,8
	1995	12.764	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	12.764	1.200.751	1,1
	2000	24.689	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	24.689	1.305.371	1,9
	2005	34.685	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.448	3.135	4.583	39.268	1.464.978	2,7
	2010	82.014	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2.742	5.831	8.573	90.587	1.747.594	5,2
	2012	53.761	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3.700	7.016	10.716	64.477	1.810.932	3,6

Continua...

Conclusão.

Regiões	Ano	Política setorial	Políticas regionais explícitas					Transferências sociais federais			Total		
		(A) BNDES	(B) Fundos Constitucionais			(C) Renúncias Fiscais*	(D) = (B+C) Total fundos	(E) Bolsa Família	(F) BPC	(G) = (E+F)	(H) = (A+D+G)	(I) PIB	(H)/(I) (%)
S	1990	4.029	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	4.029	321.724	1,3
	1995	7.097	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	7.097	365.806	1,9
	2000	8.739	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	8.739	396.978	2,2
	2005	9.551	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	810	929	1.739	11.290	429.901	2,6
	2010	25.657	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	942	1.850	2.792	28.449	534.214	5,3
	2012	22.167	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.1165	2.253	3.418	25.585	553.576	4,6
CO	1990	624	n.a.	n.a.	665	n.a.	665	n.a.	n.d.	n.d.	1.289	91.118	1,4
	1995	1.420	n.a.	n.a.	441	n.a.	441	n.a.	n.d.	n.d.	1.861	122.183	1,5
	2000	3.276	n.a.	n.a.	563	n.a.	563	n.a.	n.d.	n.d.	3.839	157.001	2,4
	2005	3.947	n.a.	n.a.	1.915	n.a.	1.915	368	836	1.204	7.066	229.520	3,1
	2010	9.992	n.a.	n.a.	3.744	n.a.	3.744	633	1.555	2.188	15.924	307.286	5,2
	2012	15.631	n.a.	n.a.	4.558	n.a.	4.558	860	1.849	2.709	22.898	318.423	7,2
BR	1990	16.227	665	1.994	665	n.d.	3.324	n.a.	n.d.	n.d.	19.551	1.766.470	1,1
	1995	28.410	1.261	3.414	441	1.122	6.238	n.a.	n.d.	n.d.	34.648	2.044.904	1,7
	2000	47.271	1.734	1.419	563	992	4.708	n.a.	n.d.	n.d.	51.979	2.258.894	2,3
	2005	46.980	1.273	5.437	1.915	3.714	12.339	7.603	9.080	16.683	76.002	2.591.443	2,9
	2010	144.628	2.628	9.216	3.744	6.034	21.622	12.516	17.428	29.944	195.834	3.227.623	6,1
	2012	119.490	3.873	9.065	4.558	4.449	21.945	16.372	21.103	37.475	178.910	3.344.601	5,3

Fonte: Monteiro Neto (2014, p. 298-299). Elaborado originalmente com base em: IBGE, BNDES, Ministério da Integração Nacional, Ministérios do Desenvolvimento Social e Ministério da Previdência. / (1) n.a. = não se aplica; n.d. = não disponível. / (*) Para a Região Norte, Finam; para a Região Nordeste, Finor. Tais fundos fiscais encontram-se extintos; apenas seus saldos remanescentes encontram alguma aplicação. / PBF = Programa Bolsa Família; BPC = Benefícios de Prestação Continuada.

A preponderância do financiamento no panorama das políticas industriais concernentes à temática regional, com especial destaque à atuação do BNDES, nos remete às reflexões sobre as relações entre as políticas industriais e regionais e, consequente, entre o MDIC e o MI. O próprio documento “Política de Desenvolvimento Produtivo. Balanço 2008-2010. Destaques Estratégicos” (BRASIL/MDIC, [2011a], p. 57-58) destaca a falta de convergência do *Programa de Regionalização da PDP* com as diretrizes propostas pela *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, sob responsabilidade do MI. Assim, corroboramos os apontamentos do documento sobre o imperativo de aprofundar o diálogo e a cooperação entre as políticas regionais e industriais e a necessidade de contemplar a dimensão regional na *PDP* como um todo, tomando como um fundamento precípua as desigualdades regionais no país¹⁴¹.

Por sua vez, no *Plano Brasil Maior (PBM)*, lançado em 2008 para dar continuidade as ações do *PDP*, a questão regional se tornou ainda mais esmaecida, não havendo nenhum programa ou ação estruturante diretamente relacionado à esta temática.

5.5. Políticas Urbanas: região como recorte administrativo, como áreas naturais e como resultado do processo de ocupação socioespacial

A *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, publicada em 2004, critica o caráter seletivo das políticas do setor realizadas no país desde os anos 1970. Inicialmente os investimentos teriam sido endereçados para as regiões metropolitanas, passando a incluir logo em seguida algumas cidades médias e, a partir dos anos 1990, também as cidades de pequeno porte que começaram a atrair a atenção de instituições financiadoras nacionais e internacionais por suas “boas práticas” (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 36).

Com vistas a superar a exclusão de boa parte da rede urbana brasileira da agenda governamental e revelar o peso do ambiente econômico microrregional na caracterização das cidades, a *PNDU* criou uma tipologia de cidades que combina parâmetros próprios das políticas urbanas e a tipologia regional concebida pela *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Segundo o documento,

O cruzamento destes parâmetros regionais com variáveis urbanas referentes às dinâmicas populacionais, econômicas, sociais, topológicas e de

¹⁴¹ Conforme assinala Luís Manuel Rebelo Fernandes (informação verbal), enquanto banco, o BNDES precisa seguir o Acordo de Basiléia, que restringe a margem de manobra das linhas de financiamento, uma vez que o setor de análise de risco opera de maneira separada da concessão de crédito, e geralmente as políticas de desenvolvimento regional envolvem ações que não apresentam garantias de adimplência. É diferente no caso da FINEP, que administra o FNDCT, pois não se trata de uma instituição financeira e os mecanismos de atuação são diferentes, como as subvenções.

organização administrativa fornecerá um inédito quadro tipológico sobre a diversidade das cidades nas regiões brasileiras. Este quadro será uma importante referência para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano superar em definitivo os padrões históricos do planejamento urbano e territorial brasileiro, que antes mais reforçaram do que combateram as profundas desigualdades regionais do país (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 38).

Ao orientar as políticas urbanas segundo essa tipologia de cidades seria possível reconfigurar a rede urbana brasileira por meio:

- a) da criação de novas centralidades em regiões de menor densidade populacional: visa contribuir com o reordenamento territorial, a redução das desigualdades regionais e a integração nacional (físico-territorial, econômica, social e política);
- b) da definição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana: no caso das grandes metrópoles, a ação do Estado deveria privilegiar a extrema concentração de população e riqueza, o desequilíbrio ambiental e as disparidades sociais; para as cidades de regiões estagnadas e de baixa acumulação de riqueza deveriam ser dirigidos investimentos relativos a suas especificidades; para as cidades menos dinâmicas, o problema urbano consiste em padrões técnicos e administrativos atrasados e relações rural-urbano pobres, que se traduzem em baixa capacidade de produção de riqueza e, portanto, baixa capacidade de alteração espontânea do quadro de pobreza, portanto, a política urbana deveria envolver esforços de articulação com outros setores governamentais de modo a fomentar relações rural-urbano, isto é, dinamizar o processo de urbanização necessário à dinamização da agricultura, com expansão de atividades complementares nas áreas de habitação, serviços públicos, comércio etc.;
- c) da priorização de investimentos e ações nas regiões metropolitanas: caracterizadas pela segregação socioterritorial, pela precariedade das habitações e pelo baixo acesso e qualidade dos serviços básicos por parte da maioria da população, pela violência urbana e pela degradação ambiental (BRASIL/MCIDADES, 2004a, p. 38-42).

Assim, o *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*, apregoa que a diversidade regional seria um dos princípios considerados em sua elaboração. Embora tenham sido realizados seminários nas cinco macrorregiões do país, “(...) a divisão administrativa em estados como a de regiões nem sempre são as mais adequadas para a análise da questão da moradia, por agregarem, sob um mesmo agrupamento, situações urbanas e habitacionais muito diversas”. Por essa razão o *PlanHab* teria levado em consideração outra leitura

regionalizada, baseada na construção da tipologia de municípios mencionada pelo *PNDU*¹⁴², conforme apresenta a *Figura 26* (BRASIL/MCIDADES, 2009, p. 14).

Figura 27 - Síntese da tipologia de municípios adotada no PlanHab – Brasil, 2009

Municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes	A	Regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo Metrópoles situadas em regiões de alta renda, com alta desigualdade social. São denominadas metrópoles globais pela concentração de atividades e fluxos econômicos e financeiros.
	B	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais do Centro-Sul Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza e grande importância funcional na rede de cidades. São consideradas cidades pólo em suas respectivas regiões.
	C	Regiões metropolitanas e principais aglomerações e capitais prósperas do Norte e Nordeste Principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipos A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade.
Municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes	D	Aglomerados e centros regionais do Centro-Sul Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião.
	E	Aglomerados e centros regionais do Norte e Nordeste Municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. Cidades pólo situadas em microrregiões de menor dinamismo.
Municípios com população com menos de 20 mil habitantes	F	Centros urbanos em espaços rurais prósperos Municípios que estão crescendo moderadamente, situados nas microrregiões mais ricas do país. Têm mais condições de enfrentar o déficit com recursos próprios.
	G	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, com algum grau de dinamismo Municípios situados em microrregiões historicamente de maior pobreza e relativa estagnação, mas apresentam situação mais positiva em comparação aos demais tipos subsequentes.
	H	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza Municípios que se destacam pelos níveis mais elevados de pobreza, maior número de domicílios sem banheiro e alto déficit habitacional relativo.
	I	Pequenas cidades em espaços rurais prósperos
	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica

Fonte: MCIDADES (2009, p. 15).

De acordo com o *PlanHab* (BRASIL/MCIDADES, 2009, p. 15),

As características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo da terra, entre outros aspectos.

Essa tipologia consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. Estes indicadores são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades.

¹⁴² A tipologia de municípios adotada baseou-se no estudo “Tipologia das Cidades Brasileiras”, elaborado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades em 2005, e na tipologia regional criada pela *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Note-se que o *PlanHab* alterou a tipologia original proposta pelo *PNDU* ao reagrupar os municípios em 11 tipos ao invés dos 19 tipos presentes na versão original.

Mapa 24 - Tipologia municipal adotada no PlanHab – Brasil, 2009

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 16).

Gráfico 4 - PlanHab: Distribuição do déficit habitacional por tipologia de municípios – Brasil, 2006

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 74).

Além dessa classificação de municípios, o *PlanHab* adotou cinco faixas de Grupos de Atendimento propostas pela *Política Nacional de Habitação (PNH)*, de acordo com “(...) sua capacidade de acessar um financiamento, considerando-se a renda familiar e *per capita*, análise da cesta de consumo e tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios”. Segue a descrição de cada grupo:

- Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);
- Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;
- Grupo 3 - famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;
- Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;
- Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado. (BRASIL/MCIDADES, 2009, p. 17).

Portanto, em sua construção de cenários o *PlanHab* levou em consideração: a estratificação dos Grupos de Atendimento; a definição dos produtos habitacionais e seu custo, segundo as diferentes unidades da federação e a tipologia de municípios; a distribuição dos produtos habitacionais, por tipologia de municípios; a distribuição dos produtos habitacionais de acordo com os Grupos de Atendimento; a prioridade das ações por Grupo de Atendimento; contrapartidas dos beneficiários; o modelo de financiamento e subsídio; e as perspectivas das fontes de recursos.

As figuras a seguir apresentam alguns aspectos do diagnóstico realizado pelo *PlanHab* e as principais metas elencadas concernentes a tipologia de municípios e aos Grupos de Atendimento supracitados.

Gráfico 5 - PlanHab: Déficit habitacional acumulado por grupo de atendimento – Brasil, 2006

Gráfico 6 - PlanHab: Projeção da demanda futura por novas unidades, por grupos de atendimento – Brasil, 2007-2023

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 73).

Quadro 4 - PlanHab: Produtos habitacionais

ÁREA URBANA	UNIDADE PRONTA EM ÁREA CONSOLIDADA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra – localizado em área urbana consolidada.
	UNIDADE PRONTA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra. Área útil: 45,82 m². A estimativa de preço foi feita considerando a produção privada, mas não exclui a de mutirão ou a de auto-gestão.
	UNIDADE PRONTA (tipo casa térrea)	adequada para centros urbanos e pequenas cidades em espaços rurais, com maior disponibilidade de terra. Área construída: 40,65 m²
	LOTE DE 125 M² + CESTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE 32 M²	adequado para regiões com maior disponibilidade de terra e frentes de expansão. Representa uma solução mais acessível em termos financeiros e que possibilita a produção de unidades maiores. Inclui custos de assessoria técnica.
	LOTE URBANIZADO	adequado para regiões de maior disponibilidade de terra. Lote situado em área urbanizada, dotado de infraestrutura, representa uma solução mais acessível em termos financeiros – área de 125 m².
	CESTA DE MATERIAIS	adequado para famílias que já dispõem de lotes ou mesmo de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 32 m² e inclusão de custos de assessoria técnica.
ÁREA RURAL	CESTA DE MATERIAIS (sem mão-de-obra)	as famílias rurais, em geral, necessitam apenas de cesta de material por já disporem de lotes ou de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 45,6 m² e inclusão de custos de assessoria técnica.
	CESTA DE MATERIAIS (com mão-de-obra contratada)	este produto assemelha-se ao produto anterior (área construída de 45,6 m², inclusão de custos de assessoria técnica), diferenciando somente pela utilização de mão-de-obra contratada.

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 170)

Mapa 25 - PlanHab: Agrupamento de tipologia de municípios – Brasil, 2009

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 171).

Gráfico 7 - PlanHab: Distribuição de produtos por tipos de municípios – Brasil, 2006

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 169).

Gráfico 8 - PlanHab: Distribuição de produtos por Grupos de Atendimento – Brasil, 2006

Fonte: BRASIL/MCIDADES (2009, p. 173).

As informações anteriores nos permitem observar como a dimensão regional foi apreendida pelo *PlanHab*. Em nossa apreciação, o documento tem o mérito de propor uma tipologia própria levando em conta as contribuições da política de desenvolvimento regional, já que tem sido notório o divórcio entre as políticas urbanas e regionais no planejamento governamental brasileiro. Cada conjunto de política, seja de caráter setorial ou transversal, apresenta particularidades que precisam ser consideradas por outras políticas, mas também peculiaridades que em grande medida só lhes dizem respeito. Dessa forma, a aproximação entre a *PNDU* e *PNDR*, respeitadas as suas especificidades, nos parece muito positiva.

Todavia, conforme assinalamos anteriormente, o uso da tipologia de municípios criada pela *PNDU* apenas no âmbito das proposições e não nos diagnósticos ou mesmo no monitoramento e avaliação das ações tende a fragilizar o próprio ciclo das políticas públicas, havendo o imperativo de se articular melhor as etapas do processo de planejamento.

Um aspecto assinalado por Danielle C. Klintowitz (2011, p. 114), que a nosso ver tende a reforçar tal fragilidade e a acirrar a segregação socioespacial no contexto urbano, é o fato de a política habitacional consubstanciada no *Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)* ter sido concebida no âmbito do MCidades em associação com as grandes empresas do ramo imobiliário. O intuito era de expandir o mercado imobiliário privado no país, sobretudo por meio da oferta de crédito à população com faixa de renda de até 5 salários mínimos nas linhas de financiamento para aquisição de imóveis residenciais. O *Programa*, lançado em 2009, foi financiado por recursos provenientes da União (papel regulador), segundo projetos elaborados e apresentados por construtoras e incorporadoras privadas (provedor do serviço) à Caixa Econômica Federal (agente operador), que, por sua vez, ficou responsável pela pré-análise e autorização do lançamento e da comercialização das unidades habitacionais, além concessão de financiamento ao beneficiário final.

Segundo Klintowitz, a construtora ou incorporadora seria responsável pelo projeto do empreendimento como um todo, determinando sua localização, a tipologia habitacional, o número de unidades habitacionais de cada empreendimento, os materiais a serem utilizados etc. A avaliação do *PMCMV* seria feita pela contabilização de unidades habitacionais produzidas e a quantidade de domicílios que seriam reduzidos do déficit habitacional diagnosticado pelo *PlanHab*, não se contabilizando, no entanto, a qualidade das tipologias adotadas, a localização dos empreendimentos e a presença de equipamentos públicos, ou seja, a construção de moradia adequada, adverte a autora (2011, p. 113-114).

“Não basta ter um projeto político e combater as desigualdades, é necessário também acompanhar a execução das políticas públicas”, assinala Floriano Godinho de Oliveira

(informação verbal)¹⁴³. O pacto federativo é problemático na apreciação do pesquisador, uma vez que a capacidade de implementação e execução de políticas pelos entes federados é muito díspar, situação agravada pelo fato de que as escolhas e decisões políticas no âmbito da execução corrompem os objetivos estratégicos de planos e programas governamentais, como evidencia o *PMCMV*, no qual os municípios, via iniciativa privada, destinaram locais distantes e poucos estruturados para receber os empreendimentos habitacionais.

Por fim, Marcelo Weishaupt Proni e Raphael Brito Faustino (2016), Celene Tonella (2013) e Maria Fernandes Caldas (2015), assinalam a perda de protagonismo das políticas urbanas que vinham sendo elaboradas no MCidades, como a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)* e o *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)*, face à emergência do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* e do *Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)*. Segundo os autores, a visibilidade política e o montante de recursos destinados a estes dois programas – concebidos de maneira *top-down*, sem participação popular e com um caráter conjuntural – contribuíram para o esvaziamento das políticas urbanas de caráter estratégico, voltadas ao combate dos problemas estruturais do setor.

Sobre o saneamento básico, a Lei nº 11.445, de 7 de janeiro de 2007, aponta que o segmento deveria adotar métodos, técnicas e processos que considerassem as peculiaridades locais e regionais, especialmente no âmbito das bacias hidrográficas, buscando a articulação especialmente com as políticas de desenvolvimento urbano e regional.

Não há menções sobre a tipologia municipal supracitada. Há apenas indicações a respeito da prestação regionalizada do serviço, definida como aquela em que um único prestador atende a dois ou mais titulares (municípios e Distrito Federal), contíguos ou não, sendo que o exercício da titularidade pode ser realizado por meio de colegiado interfederativo formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião ou por meio de instrumentos de gestão associada, como consórcios públicos ou convênios de cooperação (BRASIL, [11 jan.] 2007). Neste caso, as disposições constantes no plano de saneamento básico regional prevaleceriam sobre aquelas constantes nos planos municipais.

Diferentemente de outros setores analisados nesta pesquisa, não identificamos nenhum programa a nível federal relacionado às políticas urbanas de caráter estratégico que tivesse em seu cerne o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, embora haja algumas menções superficiais sobre essa problemática. As ações geralmente são formuladas, implementadas e

¹⁴³ Professor do Departamento de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em palestra realizada no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clasco / Flasco.

executadas pelos entes municipais, fato que ampliaria desmesuradamente nosso universo de investigação caso optássemos por considerá-las, inclusive pela heterogeneidade de capacidade institucional, financeira e técnica encontrada no nível municipal.

Por fim, um aspecto abordado por Proni e Faustino (2016, p. 210-213) é crucial em nossa perspectiva: embora seja possível reconhecer avanços significativos nas estruturas institucional, jurídica, regulatória e orçamentária no âmbito da *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)* – lembrando que esta abarca as políticas de habitação, mobilidade urbana e saneamento básico – a prioridade do Governo Federal teria sido a conciliação de interesses econômicos e a obtenção de apoios políticos, uma vez que os critérios utilizados para financiar obras e repassar recursos tiveram pouca relação com uma estratégia democrática de planejamento urbano. Por conseguinte, houve pouco avanço na superação dos problemas urbanos crônicos, tanto nas regiões economicamente mais dinâmicas quanto nas regiões mais pobres, assinala os autores.

Um traço comum às três áreas do desenvolvimento urbano é a captura do Estado por interesses privados, priorizando a lógica da acumulação de capital. Embora seja legítimo e necessário que as políticas destinadas a atender direitos sociais tenham, secundariamente, o propósito de estimular certos segmentos econômicos e gerar empregos, é essencial evitar uma inversão de prioridades. A predominância dos interesses particulares entranhados no Estado resulta em perda de eficácia das políticas e estreitamento das opções. Os investimentos públicos nessas áreas não devem ser dirigidos por uma racionalidade puramente econômica (PRONI, FAUSTINO, 2016, p. 211-212).

Por conseguinte, os autores argumentam que, “identificar avanços na política de desenvolvimento urbano não significa supor que a estratégia adotada irá conduzir, no longo prazo, à solução das mazelas urbanas” (Ibid., p. 212). Haveria a necessidade de ir além das políticas urbanas tradicionais e mesmo superar o atual modelo de atuação do Estado.

5.6. Políticas de Logística e Transportes: região como resultado de um conjunto - complexo de fenômenos

O *Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)*, publicado em 2007, utilizou em seu diagnóstico e proposições uma regionalização do espaço brasileiro em vetores logísticos, formulada especialmente em seu arcabouço. Numa primeira aproximação, o documento identificou que a Divisão Regional do Brasil oficial em macrorregiões – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul – se mantém ao longo do tempo, apresentando indicadores que as configuram como grandes áreas homogêneas em relação a dinâmica do

PIB *per capita*. Dessa forma, a regionalização do setor de logística e transportes na escala nacional deveria levar em conta essas grandes afinidades no tocante à renda, já que os desafios à superação dos entraves ao setor seriam de natureza semelhante dentro dessas macrorregiões. No entanto, numa segunda aproximação, seria imperativo aprofundar a análise na escala microrregional, a fim de verificar a aderência de cada uma dessas unidades às respectivas macrorregiões (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 183), conforme aponta o mapa abaixo.

Mapa 26 - PNLT: tipologia dos produtos que lideram o crescimento da produção microrregional e cinturões macrorregionais – Brasil, 2002-2023

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 185).

Há, conforme aponta o *PNLT*:

- i) dependência clara em relação aos recursos naturais, das porções das regiões Norte, oeste do Nordeste e Centro Oeste;
- ii) cinturão de microrregiões com peso importante de produtos de baixa intensidade tecnológica, orientado para o processamento dos recursos naturais (agroindústrias) e para suprir os novos mercados regionais associados à ocupação do Centro-Oeste, se espalhando até o oeste das regiões Sudeste e Sul;
- iii) regiões cujo crescimento será capitaneado por produção com alta intensidade tecnológica, concentradas no “núcleo duro” da economia brasileira, notadamente no Estado de São Paulo;

- iv) concentrado no Nordeste, mas pontualmente disseminado nas várias regiões, focos de economias onde o papel da administração pública e do comércio e serviços de baixa especialidade ainda será determinante no desempenho regional no período de projeção, já que a base econômica é frágil (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 185).

Assim, a análise microrregional permitiria observar a diversidade interna das macrorregiões, consideradas anteriormente como mais “homogêneas” em termos de PIB *per capita*. Cinco características não coincidentes com os recortes macrorregionais se sobressairiam nessa segunda aproximação: i) a existência de economia dependente dos recursos naturais, com áreas incidentes em todas as regiões; ii) economia capitaneada pelas agroindústrias na região Centro Oeste e porção leste da região Sudeste; iii) economia de alta e média tecnologia em São Paulo, Minas Gerais e entorno; iv) o Sul do país, onde há mesclas de atividades de todas as tipologias; e, v) economia deprimida do Nordeste (Ibid., p. 186).

Contudo, a análise microrregional não teria sido suficiente para delimitar os vetores logísticos, aponta o *Plano*. Recorreu-se então, a uma terceira aproximação, correspondente às “bacias de captação” dos diversos eixos de transportes que escoam a produção rumo a mercados internos ou exportações, com especial atenção aos portos. Por conseguinte, haveria, grosso modo, nove regiões no país: Centro/Amazônia, Centro Norte, Nordeste, Bahia, Leste, Centro/Sudeste, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Ibid., p. 186-187). Os mapas abaixo exibem o cenário referencial em 2007 e o cenário futuro, após os investimentos propostos pelo *PNLT*, em 2023, no que concerne às “bacias de captação”.

Mapa 27 - PNL: “bacias de captação” no território brasileiro segundo situação dos custos de acesso aos portos principais em 2007 e em 2023

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 186-187).

A quarta aproximação diz respeito a dimensão ambiental. Embora os projetos/ações demandem estudos de avaliação ambiental mais detalhados, o *PNLT* incluiu no processo de delimitação dos vetores logísticos a identificação dos biomas e das unidades de conservação existentes ou em processo de avaliação, visto que estas áreas impõem aos projetos do setor limitações sensíveis no que se refere ao licenciamento ambiental. O mapa abaixo sintetiza o levantamento realizado pelo *Plano* e a regionalização concernente.

Mapa 28 - PNLT: biomas, unidades de conservação e terras indígenas existentes e demandadas – Brasil, 2007

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 189).

Segundo o *PNLT* (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 188-189), a análise da dimensão ambiental aponta que o espaço brasileiro apresenta um cinturão regional com maior densidade de áreas de conservação, abarcando quase todo o Bioma Amazônico, sujeito a significativas limitações à implementação de projetos de infraestrutura, como os de transportes.

O cinturão que abrange o Pantanal, porções a leste do Bioma Amazônico e os Cerrados, tem menores densidades de áreas protegidas e a maior parcela de Cerrados sujeito à expansão agrícola. Nesta área os obstáculos ambientais seriam mais pontuais. Destaca-se todo o entorno do Rio Araguaia com áreas protegidas existentes ou requisitadas em sua maioria de proteção integral, o que torna projetos neste rio altamente improváveis.

Outro cinturão onde a densidade de áreas protegidas é média compreende a área litorânea da Mata Atlântica, desde Salvador até Santa Catarina, ampliando-se um pouco para o interior de São Paulo e Paraná. Nesta área se concentram as grandes Regiões Metropolitanas e centros urbanos, onde rodovias de contorno são requisitadas. Também para esta área avaliações ambientais estratégicas deveriam ser realizadas para o licenciamento ambiental das propostas de infraestruturas, obtendo-se análises mais abrangentes sobre as relações entre esse Bioma, já muito descaracterizado, e os aspectos socioeconômicos.

Por fim, na Caatinga, em grandes porções da Mata Atlântica e no Pampa, já muito descaracterizados, a densidade de áreas protegidas é ainda menor, embora as que existam se constituam em áreas pontuais para avaliações de impactos de propostas de infraestruturas. Portanto, sob este critério, a regionalização do espaço brasileiro seguiria os limites dos biomas e das densidades de unidades de conservação e terras indígenas incidentes.

A combinação dos quatro critérios descritos acima levou a definição de 7 vetores logísticos, conforme apresenta o mapa e a figura a seguir.

Mapa 29 - Vetores logísticos da PNLT – Brasil, 2007

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 13).

No entanto, cada recorte regional teria sido delimitado conforme um conjunto específico de critérios: no Sul, Leste e Nordeste Setentrional houve a predominância socioeconômica, enquanto no caso Amazônico sobressaiu-se a incidência do bioma. As bacias de captação teriam predominado em todas as regiões. Ademais, os vetores logísticos não teriam limites rígidos, uma vez que nas áreas limítrofes há uma mescla de bases produtivas, custos de acesso aos portos, ou biomas e densidades de unidades de conservação que posicionam os lugares ora num ou noutro vetor logístico (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 191).

Figura 28 - PNLT: critérios para elaboração dos vetores logísticos – Brasil, 2007

PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES Critérios para elaboração dos vetores logísticos					
1. Critério macrorregional: PIB per capita	2. Critério macrorregional: base produtiva dominante	3. Critério corredores de transportes: isocustos	4. Critério sustentabilidade ambiental: biomas e densidade de unidades de conservação	5. Vetores logísticos internos	6. Vetores logísticos de integração Sul Americana
Nordeste (baixo, deprimida e com crescimento baixo)	Administração Pública e Serviços Recursos naturais na Bahia	Grande parte do Nordeste Bahia	Caatinga - baixa densidade de UC Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga - baixa densidade de UC	Nordeste setentrional Nordeste meridional	
Norte (baixo e com crescimento negativo ou positivo baixo)	Recursos naturais	Saída Amazônia Saída Centro-Norte	Amazônia - alta densidade de UC Amazônia / Cerrado - baixa densidade de UC	Amazônico Centro- Norte	Arco- Norte Pacífico Norte
Centro-Oeste (médio e com crescimento positivo baixo)	Recursos naturais e atividades de baixa intensidade tecnológica (agroindústria e mineração)	Saída Amazônia Saída Pará Saída Leste	Amazônia / Cerrado - baixa densidade de UC Amazônia / Cerrado - baixa densidade de UC Cerrado - baixa densidade de UC		
Sudeste (alto e com crescimento alto)	Atividades de alta e média intensidade tecnológica	Saída Sudeste		Leste Centro-Sudeste	Bolívia
Sul (alto e com crescimento alto)	Mista - polos com todas as tipologias	Saída Sudeste Saída Sul		Sul	Prata/Chile

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).
Fonte: MT/MD (2007, p. 190).

Também foi considerada a *Iniciativa de Integração da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA)*, agregando-se os vetores do processo de integração subcontinental, a saber: Arco Norte, Amazonas, Pacífico Norte, Bolívia e Prata/Chile (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 15). A relação entre os vetores logísticos nacionais e sul-americanos estão indicadas no mapa abaixo.

Mapa 30 - Vetores logísticos da PNLT e vetores de integração continental da IIRSA – Brasil, 2007

Fonte: BRASIL/MT/MD (2007, p. 15).

Para o *PNLT* (BRASIL/MT/MD, 2007, p. 192), no contexto sul-americano, os chamados corredores “bioceânicos” interligariam o Brasil ao Pacífico e, de outro lado, os países andinos ao Atlântico, auxiliando a diminuição dos custos de acesso a mercados da Ásia e Extremo Oriente, no primeiro caso, e à Europa e África, no segundo. Mas a transposição da Cordilheira dos Andes por modais terrestres não se mostra viável economicamente, frente aos transportes marítimos. Portanto, o atual objetivo desses corredores seria a integração física sul-americana, importante para superar o grande atraso no sistema viário, e necessária para a crescente integração econômica das economias e sociedades do subcontinente. Consequentemente, eles não são entendidos como “bioceânicos” no arcabouço do *PNLT*, mas como “vetores de integração e desenvolvimento continentais”. “Dentro deste enfoque, estes vetores não se constituem propriamente em oportunidades de investimentos atrativos, mas compõem uma decisão política de estratégia de integração territorial do continente, a ser tomada pelos governos dos países envolvidos.” Portanto, os projetos nessa vertente seriam aqueles de “nexo político”, conforme debatemos anteriormente.

No tocante à dimensão regional, em nossa apreciação, o *PNLT* tem o mérito de considerá-la de maneira mais ampla e profunda quando comparado as outras políticas. Isso porque o *Plano* não se restringe à mera apresentação de dados socioeconômicos na escala macrorregional para indicar existência de disparidades espaciais no âmbito do diagnóstico e também não utiliza de maneira superficial o conceito de região. Houve a adoção do método regional: i) na utilização do conceito de região enquanto resultado de um conjunto complexo de fenômenos que levam à diferenciação de áreas¹⁴⁴; ii) na elaboração de uma regionalização que contemple os critérios relevantes para o setor, sem perder de vista sua relação com a dinâmica socioespacial mais geral; iii) no uso de tal regionalização ao longo de todo o plano.

No tocante a regionalização em si, fica evidente o peso da modalidade de transportes de cargas no bojo do *Plano*, sobretudo daquelas relacionadas à pauta de exportações que apresentam elevado volume, ou seja, os produtos primários ou semiprocessados. Inferimos que, se outros tipos de cargas tivessem recebido maior atenção ou mesmo se a modalidade de transporte de passageiros tivesse sido abordada de maneira mais profunda, o perfil do *PNLT* talvez fosse outro. Além disso, caso as especificidades dos transportes nas áreas urbanas fossem incluídas, ainda que fossem priorizadas as RMs e aglomerações urbanas, o conteúdo do *Plano* também poderia ser diferente daquele apresentado. Ou seja, o *PNLT* é uma política voltada para o transporte de cargas de longa distância com foco nos produtos voltados às exportações, o que implica numa leitura espacial e regional bastante parcial.

Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹⁴⁵ adverte que o *PNLT* é um herdeiro dos *ENIDs*, portanto, a lógica subjacente é a de que o território é construído pelas acessibilidades. Dessa forma, os espaços são definidos meramente pela logística montada para o escoamento da produção, numa visão que reduz o espaço aos interesses da circulação.

5.7. Políticas de Turismo: região como recorte administrativo e como unidade econômica

A *Política Nacional de Turismo* foi instituída em 2008, já na vigência do segundo *Plano Nacional de Turismo (2007-2010)*, representando uma consolidação das diretrizes e estratégias que vinham sendo utilizadas pelo setor até então.

¹⁴⁴ Note-se que existem outras definições de região, como as regiões homogêneas, que podem ser delimitadas tomando-se como base apenas 1 critério de regionalização.

¹⁴⁵ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

Em nossa avaliação, a abordagem regional foi sendo gradativamente aprimorada ao longo dos planos nacionais de turismo examinados – concernentes aos períodos de 2003-2007, 2007-2010, 2010-2013 e 2013-2016 –, passando do uso genérico do conceito “região” até a criação de regiões turísticas associadas ao *Programa de Regionalização do Turismo*, criado em 2004, reestruturado em 2013 e em vigor até o momento.

Segundo o documento *Turismo no Brasil 2011-2014* (BRASIL/MTUR, [2010b], p. 67), a dimensão e diversidade do território brasileiro constituem um dos maiores desafios para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade turística. “A estruturação da oferta turística pode ser potencializada se considerada em sua dimensão regional, onde diversos municípios se integram e se complementam na prestação de serviços aos turistas, agregando valor aos territórios.” Assim, o *Programa de Regionalização do Turismo* busca incentivar os municípios na estruturação e promoção da atividade, contemplando as peculiaridades locais.

De acordo com o documento “Introdução à Regionalização do Turismo”, elaborado no arcabouço do referido programa,

a visão local, centrada no município, deve alongar-se. O olhar deve ir mais longe, para abranger toda uma região. Chegar à idéia de região significa mudar o modo de pensar. Significa passar a olhar o território não apenas por suas características históricas, ambientais e culturais locais, mas passar a ver esses aspectos em inter-relações complexas e interdependentes com outros locais, em redes de cooperação e de esforço coordenado. E, mais que tudo, o espaço territorial é agora concebido como agente de transformação social, deixando de ser visto meramente como um espaço físico

A regionalização do turismo, portanto, é um modelo de gestão de política pública, descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões.

Em outras palavras: regionalizar, conforme as Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização é transformar a ação centrada na unidade municipal em uma política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar o processo de desenvolvimento local, regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada. Para implementar esse modelo é necessária a organização de um espaço geográfico em regiões, para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística. (BRASIL/MTUR, 2007c, p. 25-26).

Após a delimitação da região turística, haveria a elaboração dos roteiros turísticos, que correspondem a itinerários caracterizados por um ou mais elementos atinentes à identidade regional, sendo que uma região turística poderia oferecer mais que um roteiro. O objetivo, neste caso, é propiciar a integração e a organização de atrativos, equipamentos, serviços turísticos e infraestrutura de apoio do turismo, resultando na consolidação dos produtos de uma determinada região (BRASIL/MTUR, 2007c, p. 13).

Conforme o documento de avaliação do *Programa de Regionalização do Turismo*,

o grande desafio é aperfeiçoar a dinâmica do turismo nas regiões turísticas brasileiras, priorizando as características comuns, e não apenas a situação geográfica e a divisão política, e fortalecendo as interrelações entre os atores da atividade: setor público, iniciativa privada e terceiro setor” (BRASIL/MTUR, [2013b], p. 7).

Dessa forma, a concepção de “regiões turísticas” seria utilizada como base de planejamento e ordenamento da oferta da atividade turística, a partir do tripé: gestão coordenada, planejamento integrado e participativo e promoção e apoio à comercialização.

Em 2013 o *Programa de Regionalização do Turismo* foi reestruturado, sobretudo no que se refere à dimensão estratégica e as ferramentas de gestão. Foi reforçada a ideia de gestão descentralizada do turismo, pautada na interação com demais setores e programas governamentais e na participação de atores dos setores público, privado e da sociedade civil organizada nas diversas fases do *Programa*. Destaca-se a premissa de consolidar o enfoque local/municipal, fortalecendo-se a esfera intermunicipal da regionalização do turismo (BRASIL/MTUR, 2013c, p. 13)¹⁴⁶. Outro aspecto assinalado foi a transversalidade, no intuito de fazer convergir territorialmente as diversas políticas do MTur e demais setores governamentais, das três esferas da federação. Em 2016 houve a implementação de uma tipologia de municípios e regiões turísticas com vistas a aprimorar o processo de gestão.

Note-se que em 2016, 69% dos municípios faziam parte do Mapa do Turismo Brasileiro, uma das estratégias de implementação do *Programa de Regionalização do Turismo*. Acreditamos que, em parte, isso decorre do fato de que ao menos 90% dos recursos do MTur devem ser aplicados nos municípios pertencentes a esta regionalização, sendo metade do orçamento destinado a projetos selecionados por chamada pública, conforme estabelece a Portaria do MTur n° 335/2013. É importante destacar que o Mapa do Turismo Brasileiro adota uma classificação ampla de municípios turísticos, incluindo dentre seus beneficiários aqueles municípios que não recebem diretamente o turista. Dessa forma, são incluídos municípios que poderiam cooperar com o desenvolvimento regional por meio de sua produção artesanal, agroindustrial ou têxtil, caso esta produção fosse escoada nos municípios vizinhos que recebem o turista, exemplifica o documento sobre a categorização de municípios (BRASIL/MTUR, 2016, p. 5). Tal fato facilita a inserção de municípios na referida regionalização, ainda que suas relações com a atividade turística sejam indiretas ou frágeis.

A figura a seguir apresenta os principais aspectos do *Programa de Regionalização do Turismo* e alguns dados sobre o seu processo de implementação.

¹⁴⁶ Lembrando que a escala local vem sendo enfatizada desde o *Programa Nacional de Municipalização do Turismo* lançado em 1994, sob a coordenação do então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Figura 29 - Programa de Regionalização do Turismo: fundamentos e dinâmica de implementação – Brasil, 2004-2018

Mapa 2009

As regiões turísticas devem contar com uma **Instância de Governança Local**, que pode se apresentar no formato de um conselho, um fórum, um consórcio intermunicipal etc.

Trata-se de uma organização com participação do poder público, do setor privado e de outras entidades representativas do turismo dos municípios pertencentes às regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional.

Mapa 2013

Alguns critérios para a definição das regiões turísticas

Portaria nº 313, de 2013:

- possuir características similares e/ou complementares e aspectos em comum (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica)

Portaria nº 205, de 2015:

- os municípios devem ser limítrofes ou próximos uns dos outros

Mapa 2016 e 2017

MUNICÍPIOS POR ESTADO PERTENCENTES AO MAPA DO TURISMO BRASILEIRO EM 2016 E 2017

Macrorregião	UF	2016	2017
Norte	AC	10	14
	AM	14	30
	AP	5	12
	PA	65	129
	RO	14	22
	RR	5	12
	TO	42	40
Nordeste	AL	28	67
	BA	117	150
	CE	59	74
	MA	46	53
	PB	45	101
	PE	57	103
	PI	35	77
	RN	65	75
	SE	37	58

Macrorregião	UF	2016	2017
Centro-Oeste	DF	1	1
	GO	49	83
	MT	77	94
	MS	60	47
Sul	PR	224	283
	RS	294	371
	SC	184	251
Sudeste	ES	64	62
	MG	285	555
	RJ	71	89
	SP	222	432

BRASIL	Municípios	2175	3285
	Regiões turísticas	291	328

Segmentação da oferta e da demanda para fins de planejamento e gestão, tendo em vista a concepção de produtos, roteiros e destinos que reflitam as peculiaridades de cada região.

Segmentar é olhar para o destino, inclusive os mais tradicionais, e encontrar nele uma vocação, de modo que atenda ou agrade a um público específico.

Turismo Cultural

Turismo de Esportes

Turismo de Estudos e Intercâmbio

Turismo Rural

Turismo Náutico

Turismo de Negócios e Eventos

Ecoturismo

Turismo de Saúde

Turismo de Aventura

Turismo de Pesca

Turismo de Sol e Praia

Entre 2007 e 2013: priorização de **65 destinos indutores** do desenvolvimento regional

Objetiva potencializar o uso dos recursos do MTur disponíveis.

Os 65 destinos indutores seriam contemplados com ações do MTur voltadas a diagnosticar o grau de competitividade e monitorar anualmente sua evolução, a fortalecer a governança e a aprimorar a gestão local.

Paulo Roberto Baqueiro Brandão (2013, p. 99) indica que

um aspecto relevante dos planos nacionais [de turismo] é a sua vinculação com a abordagem geográfica, notadamente no que diz respeito aos arranjos espaciais onde o Estado, em aliança com os agentes econômicos, projeta e executa a sua ação. A tentativa de estabelecer tais vínculos, observáveis no uso de termos como espaço, região e território nos textos dos planos, se faz, em geral, de modo conceitualmente frágil.

A débil abordagem da dimensão regional por parte das políticas de turismo, mencionada por Brandão (2013) e destacada ao longo de nossa apreciação crítica, se torna ainda mais relevante quando levamos em consideração o fato de que a atividade turística está intimamente relacionada com o processo de desenvolvimento geográfico desigual do território brasileiro, conforme assinala Rita de Cássia Ariza de Cruz (2018, p. 3). A autora chama atenção para a atuação do Estado em suas distintas esferas de poder (nacional, estadual, municipal) na promoção dos lugares à condição de “destino turístico”, melhorando infraestruturas pré-existentes, implantando novas e fazendo o *marketing* público desses lugares, em consonância com os interesses das empresas privadas que atuam no setor e segundo a configuração regional já existente (Ibid., p. 11). Assim, “(...) o turismo de massa se desenvolve numa relação dialética com o desenvolvimento desigual em território brasileiro, ou seja, ele é ao mesmo tempo produto e produtor deste” (CRUZ, 2018, loc. cit.).

PARTE 3 – DIVERGÊNCIAS NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS IMPLICAÇÕES ÀS DESIGUALDADES REGIONAIS

Os capítulos anteriores nos permitiram identificar as convergências e divergências no tocante às interpretações e propostas de ação relativas às desigualdades regionais formuladas por diferentes políticas públicas no âmbito do Governo Federal entre 2001 e 2014, além de distintas regionalizações adotadas e as concepções de região que as fundamentam.

Mas, por que tais divergências se tornam tensões entre as políticas públicas? Trata-se de disputas epistemológicas no tocante a questão regional, mas além disso, de disputas ideológicas, paradigmáticas e doutrinárias acerca de questões de ordem política, econômica e social intrínsecas à questão regional e também à atuação do Estado. Tais disputas são facilitadas pela própria natureza do Estado (em geral) e pelos mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro (em particular), permeado por intensos conflitos entre os atores presentes nas arenas políticas formais e informais.

Nos capítulos seguintes focaremos nosso olhar na problemática das divergências, tensões, conflitos e disputas entre as políticas públicas à luz de uma leitura crítica sobre a essência do Estado e do planejamento governamental, especialmente as particularidades do caso brasileiro, com base em alguns exemplos obtidos na análise realizada na PARTE 2.

Embora haja um amplo debate no meio acadêmico sobre a temática do Estado e do planejamento governamental, não objetivamos fazer uma síntese do que já foi discutido nem defender uma ou outra interpretação, tampouco nos preocuparemos em expor definições precisas e bem elaboradas ou em abordar todos os aspectos relevantes a estes fenômenos sociais. O objetivo é abordar alguns aspectos que consideramos relevantes no âmbito de nosso objeto de estudo, de forma que o conteúdo apresentado nos capítulos precedentes possa ser melhor compreendido quando situado num contexto mais amplo e, assim, o conjunto da obra nos permita sustentar a hipótese anunciada¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Conforme descrito na página 25: “Disputas entre distintos projetos de desenvolvimento para o país tendem a resultar em divergências e conflitos entre as políticas públicas, face à natureza do Estado e às particularidades do Estado brasileiro. No atual contexto de nossa Administração Pública, a predominância de políticas setorializadas, concorrentes e contraditórias entre si e a subalternidade da política regional no arcabouço político-administrativo intensificam a problemática envolvendo a existência de leituras e proposições notavelmente divergentes entre as políticas públicas sobre a questão regional, criando tensões que comprometem sua efetividade e, portanto, o propósito do desenvolvimento regional e da mitigação das desigualdades e disparidades regionais. Consequentemente, fica comprometida a abordagem multidimensional, transversal, e transescalar por parte da política regional e das políticas setoriais que deveriam com ela congruar-se, bem como a existência de uma visão estratégica de longo prazo pactuada pelas instituições e desenvolvida num contexto de cooperação intra e intergovernamental. Note-se que ambas características são imprescindíveis às políticas públicas voltadas à questão regional, devido à sua complexidade e à envergadura dos desafios a serem superados.”

6. TENSÕES, CONFLITOS E DISPUTAS NO ARCABOUÇO DO ESTADO BRASILEIRO E DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: A QUESTÃO REGIONAL EM FOCO

Segundo Maria das Graças Rua (2009, p. 79 *et seq.*), de modo geral, a dinâmica das relações entre os atores nas **arenas políticas** pode obedecer a três padrões: i) lutas, envolvendo conflitos e confrontos; ii) jogos, abarcando competição mas sem que haja eliminação total do adversário, de maneira que futuramente ele possa vir a ser um aliado, situação exemplificada pelas negociações ou barganhas, as coalizões e os conluíus; iii) debates, na qual a lógica predominante é a persuasão para buscar a adesão por meio do convencimento do adversário às alternativas propostas, ainda que haja também a troca de favores, ameaças (promessas de imposição de danos ou prejuízos ou de suspensão de favores ou benefícios), a pressão pública, o exercício da autoridade para exigir obediência em relações hierárquicas e a obstrução (uso de recursos de poder para impedir, atrasar, confundir etc., a fim de que o custo de determinadas alternativas se torne elevado e os atores se desgastem e abandonem, ao menos temporariamente, a luta em torno de uma demanda ou alternativa).

Há certo reconhecimento das limitações presentes no processo de planejamento governamental e da existência de arenas de disputas e negociações formadas por diversos atores políticos, econômicos e sociais. Além disso, diversas críticas sobre as políticas públicas abordadas nos capítulos anteriores seriam passíveis, seja no que diz respeito à coerência interna dos documentos e à integridade entre as fases de elaboração e implementação e execução, seja no que se refere ao diálogo com outras políticas públicas nos âmbitos intra e intergovernamental ou mesmo no tocante ao pacto federativo.

Ademais, limitações e deficiências de ordem geral bem como aspectos mais amplos da dinâmica social que sustentam cada política pública poderiam ser assinalados para caracterizar o Estado em um escopo mais geral ou cada setor governamental numa perspectiva mais específica. No entanto, nossas ponderações se restringirão à análise crítica de apenas alguns elementos, no intuito de que possamos, de maneira mais focada, utilizar algumas contribuições oriundas da discussão sobre Estado e Planejamento para elucidar o exame das políticas públicas que foram objeto desta investigação.

6.1. Convergências e divergências: um panorama geral

A figura a seguir apresenta uma síntese dos principais aspectos identificados nas políticas examinadas nos Capítulos 3 a 5.

Figura 30 - A abordagem regional das políticas públicas federais - Brasil, 2001-2014

...Conclusão.

Região e Regionalização

Regional	Educação	CT&I	Indústria	Cidades	Transportes	Turismo
<p>Região como recorte administrativo e como diferenciação de áreas decorrente do processo de ocupação socioespacial</p> <p><u>Todos os níveis</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Multiescalar: sobreposição de recortes regionais e uso de critérios diferentes para delimitar cada região <p>PNDR (2003-2011) <u>Tipologia regional</u> Classificação das microrregiões do IBGE segundo o rendimento domiciliar <i>per capita</i> e a variação do PIB <i>per capita</i></p> <p><u>Áreas prioritárias</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Escala macrorregional: áreas de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco Escala intermediária: Faixa de Fronteira; Semiárido; Rides Escala sub-regional: mesorregiões diferenciadas; Territórios da Cidadania; Territórios Rurais; Regiões-Programa Especiais	<p>Região como recorte administrativo</p> <p><u>Todos os níveis</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Macrorregiões do IBGE <p><u>Nível tático</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Mesorregiões do IBGE <p><u>Nível tático-operacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Priorização de municípios (critérios socioeconômicos) <p>Reuni (2003-2014) Expansão da rede federal de IES, sobretudo no interior do país</p> <p>Pronatec (2011-2014) Expansão da rede de ensino profissionalizante, sobretudo no interior do país</p> <p>Programa Mais Médicos (2013-2015) Descentralização dos cursos de medicina e da oferta de médicos</p> <p><u>Áreas prioritárias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Semiárido e Amazônia com percentual elevado de população em extrema pobreza ou baixo IDH com população indígena e quilombola com dificuldade de atrair e fixar profissionais da saúde 	<p>Região como recorte administrativo e como áreas naturais</p> <p><u>Nível estratégico e tático-operacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Regiões Naturais: biomas brasileiros - Amazônia, Semiárido, Caatinga, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica, Pampa e Bioma Marinho Macrorregiões do IBGE Recorte administrativo: área de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco Recorte especial: Faixa de Fronteira Recortes supranacionais: América Latina e Mercosul <p>D. Biomas, unidades de conservação e terras indígenas</p> <p><u>Vetores Logísticos</u></p> <p>Cruzamento de quatro variáveis: PIB <i>per capita</i> (escala macrorregional), base produtiva dominante (escala microrregional), isocustos (corredores de transportes / bacias de captação) e biomas e densidade de unidades de conservação</p>	<p>Região como recorte administrativo e como unidade econômica</p> <p><u>Todos os níveis</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Macrorregiões do IBGE Recorte administrativo: área de atuação da Sudam e Sudene <p><u>Nível tático-operacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Regiões especiais: entorno de grandes projetos de investimentos Tipologia regional (BNDES) <p>Política de Dinamização Regional (2003-2014) - BNDES Aumento da participação das regiões Norte e Nordeste em determinadas linhas de financiamento do BNDES</p> <p><u>Tipologia regional</u> Inspirada na tipologia da PNDR, classifica as microrregiões do IBGE segundo a paridade do poder de compra (Índice da Cesta Básica do Dieese) e a taxa anual média de crescimento do PIB</p> <p><u>Regiões elegíveis:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> microrregiões com Renda Domiciliar média <i>per capita</i> classificadas como superior, inferior e baixa municípios das regiões Norte e Nordeste classificados como alta renda municípios de menor nível de renda integrantes das 49 aglomerações urbanas identificadas pelo IPEA/IBGE/NESUR, localizadas no entorno de um município de alta renda 	<p>Região como recorte administrativo, como áreas naturais e como diferenciação de áreas decorrente do processo de ocupação socioespacial</p> <p><u>Todos os níveis</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Macrorregiões do IBGE Regiões Metropolitanas <p><u>Nível tático</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Bacias hidrográficas Tipologia municipal <p>PlanHab (2009-2023) Redução do déficit habitacional no país e melhoria das condições de moradia da população de baixa renda.</p> <p><u>Tipologia municipal</u> Combina parâmetros próprios das políticas urbanas com a tipologia regional da PNDR. Classifica os municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc.</p> <p>Agrupamento de tipos de municípios</p>	<p>Região como resultado de um conjunto complexo de fenômenos que levam à diferenciação de áreas</p> <p><u>Nível estratégico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Macrorregiões do IBGE Microrregiões do IBGE Regiões econômicas: bacias de captação Regiões Naturais: biomas Regionalização setorial: vetores logísticos <p>PNLT (2009-2023) Aprimoramento da rede de transportes</p> <p>A. <u>Tipologia microrregional e cinturões macrorregionais</u> Análise dos produtos que lideram o crescimento da produção microrregional</p> <p>B. <u>Dinâmica do PIB</u></p> <p>C. <u>Bacias de captação</u></p>	<p>Região como recorte administrativo e como unidade econômica</p> <p><u>Nível estratégico e tático-operacional</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Regionalização setorial: regiões turísticas Tipologia municipal e regional <p>Programa de Regionalização do Turismo (2004 -) Regionalização turística como a principal referência territorial para o planejamento do setor</p> <p><u>Mapa do Turismo Brasileiro</u> Identifica regiões e roteiros que devem ser objeto de ordenamento, estruturação, gestão, qualificação e promoção do turismo no país</p> <p><u>Destinos Indutores do desenvolvimento regional</u> Objetiva potencializar o uso dos recursos do MTur disponíveis em 65 destinos indutores, contemplados com ações voltadas a diagnosticar o grau de competitividade e monitorar anualmente sua evolução, a fortalecer a governança e a aprimorar a gestão local.</p>

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).

Fonte: BRASIL/ABDI (2006, 2014, [2014?], 2016); BRASIL/CASA CIVIL/MMA (2007); BRASIL/SEIR ([200-]); BRASIL/CASA CIVIL/SEIR (2010); BRASIL/CASA CIVIL (2007); BRASIL/CGEE (2013, 2014); BRASIL/MCDADES (2004a, 2004b, 2004c, 2009, 2013, 2014); BRASIL/MCT/ABC (2001); BRASIL/MCT (2002, [2007a?], [2007b?]); BRASIL/MCT/CGEE (2006, 2010a, 2010b); BRASIL/MCTI (2012); BRASIL/MDIC (2003, [2008], [2009], [2011a], [2011b]); BRASIL/MEC (2004, 2010, 2014a, 2014b, 2014c, [2014?], [2015?]); BRASIL/MI/SDR (2005, 2007, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d); BRASIL/MI/IICA ([2006 ou 2007]); BRASIL/MI/SDR/SEDRU/CODAP (2011); BRASIL/MI/SPR (2009a, 2009b, 2009c); BRASIL/MI/ADENE (2006); BRASIL/MI/SUDAM (2012); BRASIL/MI/SUDENE (2011); BRASIL/MI/MMA (2008); BRASIL/MI/MTUR (2012); BRASIL/MS/SGTES (2015); BRASIL/MT/MD (2007); BRASIL/MTUR (2003, 2007a, 2007b, 2007c, [2010a], [2010b], 2013a, [2013b], 2013c, 2016).

A *Figura 29* explicita a heterogeneidade da abordagem regional adotada pelas políticas públicas federais, marcada por **convergências** e **divergências** de caráter geral.

A principal divergência entre as políticas públicas diz respeito à atuação voltada à desconcentração e descentralização espacial das atividades setoriais, em contraposição à atuação pontual no território nacional, segundo a lógica de seletividade espacial e da focalização temática ou de segmentos específicos.

Dessa forma, no tocante às ideias-chave que norteiam as políticas examinadas, as políticas de educação são aquelas que apreendem em seu cerne de maneira mais contundente a questão da desconcentração e a descentralização espacial. Em oposição, as políticas de CT&I, industriais, de transportes e de turismo, exibem dentre seus princípios basilares a ideia de seletividade espacial, ou seja, elas apregoam a atuação setorial de maneira pontual no espaço geográfico, em grande medida fundamentadas nas teorias econômicas de transbordamento para o entorno (região) do desenvolvimento obtido através de ações focalizadas territorialmente. Note-se que para justificar a seleção de áreas prioritárias, tais setores têm adotado de maneira proeminente os debates sobre a existência de vocações regionais ou de economias de aglomeração e de proximidade, fatores que a seu ver seriam indispensáveis para o desenvolvimento regional.

No tocante à focalização temática ou de segmentos específicos, os setores de CT&I, indústria, transportes e turismo advogam a favor da concentração de investimentos em atividades já consolidadas ou em consolidação que tenham potencial de contribuir com o crescimento da economia nacional e regional. De forma semelhante, embora as políticas urbanas reconheçam a importância de se atuar de forma particularizada segundo o porte das cidades, tendo como referência a hierarquia urbana, há a proeminência das regiões metropolitanas no bojo das proposições do setor, que conformariam o cerne da crise urbana brasileira. Diferentemente, ainda que as políticas regionais e de educação apontem regiões prioritárias, não há necessariamente um descuido com as demais porções espaciais, uma vez que ambos os setores vislumbram uma reconfiguração regional pautada no princípio da igualdade de condições entre as regiões, considerando distintas maneiras de se promover a regionalização do espaço geográfico. Nesse sentido, ambos os setores preveem a elaboração de ações particularizadas para os diferentes recortes regionais.

Em nossa apreciação, tanto a seletividade espacial como a focalização temática ou de segmentos específicos conforme apregoado por parte das políticas examinadas tendem a manter ou acirrar as desigualdades regionais, uma vez que reforçam as centralidades e as concentrações espaciais já existentes em cada setor.

Outra divergência diz respeito à abordagem multidimensional e multiescalar. As políticas regionais e de transportes, e secundariamente as políticas urbanas, levam em consideração uma abordagem multidimensional e multiescalar, daí a maior complexidade dos conceitos de região adotados – notadamente aquele relativo ao processo de diferenciação de áreas – e a maior diversidade de recortes regionais utilizados – destacando-se a formulação de tipologias regionais segundo as especificidades de cada setor. Embora as políticas industriais e de turismo não adotem tais abordagens, elas também produziram tipologias regionais, sobretudo, no âmbito tático-operacional. Por fim, ainda que as políticas de educação e de CT&I mencionem alguns recortes regionais, há uma clara preponderância do recorte macrorregional e a inexistência de regionalizações ou de tipologias criadas em seu bojo.

Ainda sobre os recortes regionais adotados, percebe-se a tendência à adoção de regionalizações de cunho administrativo já consolidadas na administração pública brasileira, como as macrorregiões, mesorregiões e microrregiões definidas pelo IBGE e as áreas de atuação das superintendências de desenvolvimento regional. Outra tendência marcante é a inclusão das regiões-programa especiais dentre as áreas prioritárias para atuação do poder público, geralmente relacionadas a grandes projetos de investimentos, como podemos verificar no escopo das políticas regionais e industriais.

Acerca das conceituações de região utilizadas nesse conjunto de políticas públicas, em nossa apreciação, do menor para o maior nível de complexidade, poderíamos elencar a noção de região como recorte administrativo, como áreas naturais, como unidade econômica, e por fim, como diferenciação de áreas resultante do processo de ocupação socioespacial, levando em conta a quantidade de critérios geralmente empregada no processo de regionalização e suas múltiplas interrelações. Dessa maneira, não por acaso, os setores que adotam uma abordagem multidimensional e multiescalar – setores de desenvolvimento regional e de logística e transportes, e secundariamente de cidades – são justamente aqueles que apresentam um maior refinamento das noções de região que aparecem em suas políticas.

Conforme debatemos no Capítulo 1, há diversas maneiras de conceitualizar região, elaborar regionalizações e apreender os problemas regionais, não havendo uma só que dê conta da complexidade e da diversidade de situações possíveis. Por conseguinte, advogamos que o alcance da abordagem regional feita pelos setores governamentais e, consequentemente, a eficácia das políticas públicas são diretamente proporcionais à complexidade e pertinência dos conceitos de região utilizados, à diversidade de recortes regionais considerados e à aderência das teorizações sobre os problemas regionais em relação à configuração e às dinâmicas regionais recentes. Tais aspectos tendem a influenciar a abrangência e o

aprofundamento dos diagnósticos, estratégias e proposições das políticas públicas no que diz respeito à questão regional, em que pese as escolhas de cunho político e econômico ao longo do processo de políticas públicas que interferem na coesão dessas três esferas.

Alguns exemplos se sobressaem: no caso das políticas regionais, há certa coesão entre diagnóstico, estratégias e proposições, ainda que as estratégias elencadas tenham um perfil bastante tradicional no escopo das experiências de desenvolvimento regional brasileiras, em certa medida contrastando com as inovações apresentadas no diagnóstico e nas próprias ideias-chave que norteiam as políticas. Por sua vez, nas políticas de transportes as ideias-chave da multidimensionalidade e da multiescalaridade, a princípio preponderantes para a abordagem regional, estão subordinadas à ideia-chave de atendimento às demandas do mercado, não havendo, portanto, uma aderência entre o diagnóstico apresentado sobre as desigualdades regionais no país e as estratégias e proposições desenhadas, uma vez que estas apregoam não atentar para uma possível – e necessária – reconfiguração regional. Assim, embora haja um detalhado processo de regionalização do espaço brasileiro, fundado numa noção complexa de região e num diagnóstico bastante pertinente sobre a dinâmica regional brasileira, nota-se o arrefecimento da problemática regional ao longo das estratégias e proposições. Embora pautada numa menor diversidade de recortes regionais, as políticas urbanas apresentam coerência entre as ideias-chave identificadas, os diagnósticos, estratégias, proposições, noções de região e recortes regionais adotados. A riqueza das estratégias e proposições elencadas estão aquém dos diagnósticos apresentados, provavelmente por questões de ordem política e econômica que nos fogem no momento.

A esse respeito, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal)¹⁴⁸ assinala que o governo trabalha no diagnóstico para problematizar, para justificar a existência de uma política ou um programa, no entanto, ele não consegue fazer de fato uma leitura espacial que nos permita atacar especificamente os problemas ou até ter uma certa customização das políticas segundo as regiões. No geral, quando as políticas expressam a dimensão espacial isso ocorre nos diagnósticos, mas não nas proposições, que são homogêneas/monolíticas como se fôssemos um país com realidades espaciais parecidas. Nas palavras do entrevistado:

A lógica que permeou a elaboração dos planos e políticas que têm uma leitura espacial é essa: você mostra que há problemas na escala nacional, que eles têm incidência maior dentro de algumas macrorregiões e que dentro dessas macrorregiões eles se agudizam, mas quando se passa para o desenho do programa, não se consegue alcançar o detalhamento que apareceu no diagnóstico. Em tese você não deveria ter feito um diagnóstico que se

¹⁴⁸ Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

preocupe com esse detalhamento se ele não aparece nas proposições. Temos no país uma coisa esquizofrênica: diagnósticos ricos, que reconhecem a diversidade, e proposições homogêneas que desconhecem a diversidade. Isso tem aparecido nos acórdãos do TCU¹⁴⁹, nos quais se verifica aonde foram feitos os investimentos e se percebe que eles foram destinados majoritariamente para as regiões de alta renda, segundo a tipologia da *PNDR*.

Por fim, nossa análise identificou que há uma divergência atinente ao próprio papel do Estado: se por um lado as políticas regionais, de educação e urbanas apregoam uma atuação incisiva do Estado, como um grande promotor do desenvolvimento via provisão de recursos e ordenação dos processos socioespaciais, as políticas de CT&I, de transportes e de turismo se coadunam com a ideia do Estado como um provedor de condições gerais de produção à iniciativa privada, mormente por meio de apoio aos segmentos ou iniciativas mais estruturadas e consolidadas, que a partir do suporte do Estado seriam responsáveis pelo desenvolvimento, inclusive na escala regional.

Em nosso ponto de vista, o Estado é um ator hegemônico no processo de produção do espaço em suas diversas escalas, atuando direta ou indiretamente nos processos socioespaciais, já que ele tem a prerrogativa de estabelecer regras gerais de funcionamento da sociedade. Assim, uma das implicações da redução do Estado ao papel de mero apoiador de ações da iniciativa privada seria o acirramento das desigualdades regionais, visto que a lógica que está por trás dessa visão é aquela que visa dar recompensas aos “ganhadores” e penalizações aos “perdedores”, segundo os ideais liberais da meritocracia que balizam o discurso da eficiência e da eficácia das políticas públicas e do planejamento. No nível espacial, essa visão reforça o desenvolvimento geográfico desigual, sobretudo ao perpetrar a concentração e centralização da riqueza econômica e do bem-estar social em certas regiões.

¹⁴⁹ Conforme explica Adriana Melo Alves (informação verbal), o Tribunal de Contas da União (TCU) formulou e enviou para a Casa Civil em 2017 o Acórdão nº 1.655, o Acórdão nº 2.388 e o Acórdão 1.827, apontando que as políticas do Governo Federal ainda promovem uma concentração regional muito grande, portanto, não adiantaria o MI fazer política regional se o restante da administração pública atua em sua contramão, a exemplo dos investimentos do BNDES, que são regionalmente muito concentrados. Por conseguinte, a Casa Civil montou três grupos de trabalho: o primeiro para fazer a revisão da *PNDR* (coordenado pelo MI), a revisão da estrutura de governança, a construção de indicadores e o aprimoramento dos fundos de desenvolvimento; o segundo grupo trabalharia especificamente com os fundos regionais, para identificar gargalos e elaborar novas diretrizes para que os fundos se tornassem mais efetivos no desenvolvimento regional; o terceiro grupo se subdividiu em três temas: a) reformulação do fundo de participação dos estados e do fundo de participação dos municípios, para que eles utilizassem não apenas o critério populacional na repartição dos recursos – que acaba por beneficiar as grandes cidades e as regiões que possuem maior população –, sendo necessário também utilizar o critério da renda para contrabalancear o empuxo provocado pelo critério populacional, a fim de termos um mecanismo mais equânime de distribuição de recursos para estados e municípios (subgrupo coordenado pelo Ministério da Fazenda); b) integração do Sistema de Orçamento Federal ao sistema de situação fiscal dos estados e municípios; c) fortalecimento das capacidades governativas dos entes nacionais e oferta de crédito. Portanto, houve uma ampliação do olhar para a questão regional, com proposições de alterações não apenas no orçamento, mas em aspectos federativos, já que o que temos hoje é a macroeconomia atuando no sentido de reforçar as concentrações regionais e as políticas regionais atuando no sentido de amenizar tais tendências.

6.2. Conflitos intersetoriais: uma análise à luz das políticas de educação e de CT&I

Exibimos neste tópico uma análise comparativa entre os setores de educação e de CT&I, visando exemplificar as principais **tensões, conflitos e disputas no âmbito intersetorial** que permeiam o Estado brasileiro e suas influências sobre a questão regional, transmutadas em divergências na leitura e na atuação do poder público sobre as desigualdades regionais. Tais setores foram selecionados justamente pela pretensa complementaridade entre ambos, sendo possível problematizarmos de maneira mais acurada as divergências identificadas, aprofundando o debate para além da dinâmica interna de cada setor. Além disso, nossa escolha se justifica pela transversalidade das políticas de educação e de CT&I, uma vez que elas influenciam os avanços de praticamente todas as demais políticas públicas, sejam elas consideradas políticas de infraestrutura, produtivas ou de serviços, conforme destaca Ester Limonad (informação verbal)¹⁵⁰.

6.2.1. Discursos de sensibilização sobre o desenvolvimento regional e sobre as sinergias intersetoriais

Cabe destacar que as políticas educacionais e de CT&I têm sido consideradas basilares ao processo de desenvolvimento, inclusive em sua dimensão regional. Nas palavras de Marcelo Machado Feres (2015, p. 82):

Rompendo-se com a antiga ideia de que o processo de crescimento assentava-se no exclusivo incremento de sua base produtiva, as políticas sociais atuais alcançam um lugar de destaque, tornando-se um dos vetores estruturantes para o processo de desenvolvimento do País nas próximas décadas, em especial no que tange à formação de recursos humanos. Um dos focos centrais de atuação dessas políticas é a elevação do nível de formação educacional por meio da elevação da escolaridade, do desenvolvimento das competências do pensar e do fazer da população, o que coloca a educação como um alicerce fundamental para apoiar esse processo.

Assim, a educação seria um pilar da política CT&I, e esta um fundamento para o avanço das atividades produtivas, especialmente do setor industrial e da agropecuária.

Além de garantir a formação de recursos humanos qualificados para atuar nas diversas áreas de conhecimento, as políticas de educação assinalam o desafio de combater as desigualdades e disparidades regionais. A partir deste contexto mais geral, as políticas estratégicas e táticas do setor apregoam: no âmbito do ensino infantil, a importância na

¹⁵⁰ Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense, em reunião de pesquisa com a autora em 09/11/2017.

formação cognitiva; no caso do ensino fundamental e médio, a formação cidadã e a qualificação profissional; no tocante à educação superior, a produção de conhecimento, uma vez que “nenhum país pode aspirar ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior”, responsável pelos avanços científicos e tecnológicos que criam o dinamismo das sociedades atuais, conforme sintetiza a *Política Nacional de Educação de 2001-2010* (BRASIL, [10 jan.] 2001).

Alcançar o desenvolvimento com a superação das desigualdades e da pobreza somente seria possível se a educação fosse considerada uma prioridade estratégica dentro de um projeto nacional de desenvolvimento para o país, assinala a *Política Nacional de Educação de 2001-2010* (BRASIL, [10 jan.] 2001). De forma semelhante, o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (BRASIL/MEC, [25 abr.] 2007, p. 6) anuncia que “(...) só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade”.

Assim, as políticas estratégias e táticas do setor de educação anunciam como possíveis contribuições ao desenvolvimento nacional, especialmente em sua dimensão regional:

- a) no âmbito da educação superior, encontrar solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana, abrir um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira e reduzir as desigualdades sociais e regionais (BRASIL, [10 jan.] 2001);
- b) enfrentar estruturalmente as desigualdades sociais e regionais relacionadas às oportunidades educacionais, com ênfase na cidadania e na erradicação da pobreza e de todas as formas de discriminação (BRASIL/MEC, [25 abr.] 2007, p. 6; BRASIL, [26 jun.] 2014);
- c) promover os enlaces entre educação sistêmica, ordenamento do território e desenvolvimento (BRASIL/MEC, [25 abr.] 2007, p. 41);
- d) auxiliar o processo de modernização do país (BRASIL/MEC/CAPES, 2004, p. 8).

Ademais, para que cumpra o papel de eixo estruturante do desenvolvimento brasileiro, a política de educação do ensino superior, especialmente a pós-graduação, deveria estar em consonância com a política de CT&I e com a política industrial do país, argumentam os *Planos Nacionais de Pós-Graduação* de 2005-2010 e 2011-2020 (BRASIL/MEC/CAPES, 2004, p. 49-50; 2010, p. 20). Ambos adotam em sua agenda nacional de pesquisa as áreas estratégicas definidas pelas políticas de CT&I, a saber: indústrias de software, fármacos, semicondutores e microeletrônica; agropecuária; áreas consideradas “portadoras de futuro”

(biotecnologia e nanotecnologia); setores espacial e de energia; exploração do mar e da biodiversidade; mudanças climáticas (BRASIL/MEC/CAPES, 2004, p. 50; 2010, p. 18-19). Há, portanto, importantes sinergias entre as políticas de pós-graduação e de CT&I no período.

No tocante às políticas de CT&I, destaca-se o *Livro Verde*, que pretende fundamentar a política nacional do setor, fazendo desta um dos pilares da agenda governamental brasileira e do desenvolvimento socioeconômico nacional (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. ix, xi). Parte-se do pressuposto de que a revolução científica propiciada pela informática e pela biologia molecular trazem profundas implicações políticas e econômicas. Assim,

os países cujas populações não alcançarem o nível educacional requerido para acompanhar e se adiantar nessa revolução estarão condenados a um atraso relativo crescente e a uma dependência política daquelas nações que dominam o conhecimento, mais opressora do que qualquer outra jamais vista na história da humanidade. Não se trata de subjugação militar, visível nas forças de ocupação de uma potência estrangeira, ou econômica, perceptível nas limitações externas às opções de uma política nacional. Trata-se de uma subjugação completa, invisível e inescapável (Ibid., p. xix e p. 48).

Portanto, o *Livro Verde*, apregoa que a inserção soberana do país no domínio político e econômico internacional está sujeita ao desenvolvimento de um eficiente sistema nacional de CT&I. No entanto, segundo a própria publicação anuncia, as ações para o setor devem ser focadas nos resultados, deixando implícita a pretensa superação da administração burocrática até então predominante, no sentido de incorporar os princípios da administração gerencial em implantação no Brasil desde a Reforma Bresser em 1995, também no Governo de Fernando Henrique Cardoso (BRASIL/MCT/ABC, 2001, p. 6).

A Política Nacional de CT&I subsequente, consubstanciada no documento *3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações* (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 12), reforça o discurso de que a valorização e os investimentos em ciência e tecnologia são imprescindíveis para todo e qualquer país que almeja obter ou manter uma posição de destaque no cenário internacional. Consta no discurso de abertura realizado pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 3ª CNCTI:

(...) ao contrário de tempos passados, quando o poder de um país decorria quase exclusivamente de seu poderio militar, de suas riquezas naturais ou de sua extensão territorial, hoje os mais poderosos são, sobretudo, aqueles que detêm conhecimento técnico-científico.

São, precisamente, esses países os mais capazes de decidir sobre o seu próprio destino, de soberanamente defender seus interesses nas mesas de negociação internacionais e de melhor buscar a justiça social. É o que estamos empenhados em fazer pelo Brasil (Ibid., p. 20).

Segundo o documento, é imprescindível que o Estado brasileiro reconheça o papel estratégico da Política Nacional de CT&I como instrumento basilar ao desenvolvimento

social e econômico do país, bem como a inserção favorável do mesmo no “concerto das nações” (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 26). Só assim o Brasil conquistaria o grau de importância que há muito anseia (Ibid., p. 21), numa implícita retomada da ideologia do “Brasil Potência”, avaliamos. Portanto, a nova política corrobora alguns fundamentos do *Livro Branco*, o qual pretende atualizar e substituir, anunciando como marco estratégico o entendimento da política de CT&I como “(...) parte da política econômica como um todo e, mais especificamente, como um dos elementos centrais da política industrial” (Ibid., p. 79).

De forma semelhante, o *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) de 2007-2010* expressa que CT&I são questões de Estado, que ultrapassam os governos e devem, portanto, ser tratadas como um compromisso que ultrapassa os interesses imediatos de um período governamental (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 9; [2007b?], p. 6).

O *PACTI 2007-2011* anuncia quatro premissas que fundamentam a política de CT&I: i) forte correlação entre o grau de desenvolvimento de um país e seu esforço em CT&I, expresso pelos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e pela dimensão de sua comunidade de pesquisa; ii) países com economias desenvolvidas têm forte atividade de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas, financiadas por elas próprias e pelo governo; iii) alguns países mudaram drasticamente seu padrão de desenvolvimento econômico por meio de políticas industriais articuladas com as políticas de CT&I; iv) o Brasil encontra-se em situação “intermediária” no mundo em termos de capacidade produtiva e acadêmica, mas dispõe de “massa crítica” para uma gradual aproximação aos níveis tecnológicos das economias desenvolvidas (BRASIL/MCT, [2007b?], p. 12 et seq.).

Fica evidente a noção de desenvolvimento que fundamenta as políticas de CT&I: o bem-estar social e o crescimento econômico somente poderão ser alcançados e mantidos por meio do uso intenso de conhecimento e tecnologia em todas as esferas da vida. Assim, os documentos analisados anunciam como possíveis contribuições ao desenvolvimento nacional:

- a) crescimento e melhor desempenho econômico, sobretudo pelo aumento da produtividade e da competitividade (BRASIL/MCT, 2002, p. 41; [2007a?], p. 29; BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 67; 2010a, p. 28);
- b) preservação ambiental e desenvolvimento sustentável (BRASIL/MCT, 2002, p. 14; BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 59; 2010a, p. 28);
- c) alta qualidade de vida e prosperidade da sociedade (BRASIL/MCT, 2002, p. 14);
- d) geração de renda e de empregos qualificados e bem remunerados (BRASIL/MCT, 2002, p.13; [2007a?], p. 29; [2007b?], p. 11; BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 28);
- e) segurança pública e seguridade social aos cidadãos (BRASIL/MCT, 2002, p. 89);

- f) inserção soberana no cenário internacional (BRASIL/MCT, 2002, p. 261, BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 59);
- g) avanços na ciência geram inovação e, por sua vez, promovem o desenvolvimento (BRASIL/MCT, [2007b?], p. 11), sendo a universidade o *locus* principal da pesquisa, geração de conhecimentos e formação de recursos humanos qualificados, a empresa o “motor da inovação” e o Estado o principal agente financiador e regulador das atividades de P&D para fomento à inovação tecnológica nos setores público e privado (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 210 et seq.);
- h) inclusão digital (BRASIL/MCT, 2002, p. 89);
- i) estabilidade econômica e democracia (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 29);
- j) diversidade e desenvolvimento regional (BRASIL/MCT, 2002, p. 36, 258);
- k) geração e distribuição de riquezas, com a inclusão social e a democratização de oportunidades (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 59; 2010a, p. 28).

Nesse contexto, caberia ao Brasil enfrentar o múltiplo desafio de acompanhar e contribuir para o avanço do conhecimento científico e tecnológico, criando melhores possibilidades para que a população tenha acesso aos frutos do progresso (BRASIL/MCT, 2002, p. 25). Os avanços em CT&I

por um lado, tornam possíveis soluções mais adequadas para problemas econômicos e sociais; por outro, apontam “janelas de oportunidade” para o desenvolvimento do País e sua inserção competitiva no cenário internacional e, ao mesmo tempo, criam novos meios para a exploração das riquezas e das vantagens potenciais decorrentes da extensão territorial, do número populacional e biodiversidade (BRASIL/MCT, 2002, p. 30).

Tal discurso perpassa todos os documentos analisados (do *Livro Verde*, publicado em 2001, à ENCTI, publicada em 2012), sendo que o principal objetivo seria transformar CT&I num eixo estruturante do desenvolvimento brasileiro, como reforçam os *Planos Nacionais de Pós-Graduação* de 2005-2010 e 2011-2020. Nesse sentido, o *Livro Branco* destaca as relações entre as políticas do setor com as políticas educacionais, advogando que:

a educação e a atividade científica auxiliam na construção de um ambiente e uma postura que disseminam eficiência, efetividade e equidade por todo o sistema social e econômico. A melhoria da escolaridade e difusão do conhecimento científico são essenciais em qualquer estratégia visando a qualidade de vida e trazem consigo ganhos expressivos de produtividade, independentemente até de se traduzirem em inovações. Mas, ainda mais importante, um ambiente de intensa produção científica é componente de qualquer trajetória exitosa de uma política de incentivo à inovação. Assim, são necessárias bases sólidas de produção de conhecimentos para que o País possa responder de forma adequada aos desafios do futuro e ser capaz de aproveitar as oportunidades criadas com o próprio processo de desenvolvimento da ciência (BRASIL/MCT, 2002, p. 25-26).

Nesse contexto, as políticas de CT&I destacam o caráter transversal do setor (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 65; BRASIL/MCT, [2007a?], p. 9), sendo que o *PACTI 2007-2011* vai além, apontando a existência de uma certa articulação no âmbito governamental com o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, o *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, a *Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)*, a *Política de Desenvolvimento da Agropecuária* e o *Plano de Desenvolvimento da Saúde*, em decorrência do fato destes planos setoriais apresentarem em comum a geração, absorção e utilização de conhecimentos científicos e tecnológicos para sua execução (BRASIL/MCT, [2007b?], p. 6). Ainda assim, o *PACTI 2007-2011* adverte que todos os planos de ação

têm como pano de fundo, para a sua viabilização, o sucesso da política de estabilização econômica do Governo Federal, com o controle da inflação, do equilíbrio fiscal e da dívida pública, além das significativas reservas internacionais e do crescimento da economia decorrente do fortalecimento do mercado interno (BRASIL/MCT, [2007a?], p. 6).

De forma semelhante, o *Livro Azul* também aponta a transversalidade da política de CT&I, ressaltando as sinergias em relação às políticas setoriais supracitadas, além de advogar que a política de inovação deve ser parte de uma robusta política econômica e industrial, no contexto da agenda macroeconômica brasileira (BRASIL/MCT/CGEE, 2010a, p. 35, 37). Reproduzimos abaixo uma figura que consta na *ENCTI 2012-2015*, que indica as principais articulações entre a política de CT&I e demais políticas setoriais na ocasião.

Figura 31 - Articulação da ENCTI com as principais políticas de Estado e integração dos atores

Fonte: Brasil/MCTI (2012, p. 27).

Conforme expõe João Mendes da Rocha Neto (informação verbal)¹⁵¹, a arena de disputas é muito mais complexa do que a gente possa imaginar, pois as disputas não se estabelecem nem exclusivamente no Governo, nem unicamente no Governo Federal: i) há disputas entre os três níveis da federação, porém, parte das políticas não estão do ponto de vista constitucional compartilhadas, sendo que muitas delas dependem de repasses ou regulação da União; ii) há disputas que se estabelecem entre o Estado (considerando os três níveis de governo) e a sociedade civil, seja ela organizada, seja num sentido amplo.

Nesse panorama, é muito difícil estabelecer uma lógica de atuação em comum, pois os grupos de interesse setoriais também constroem uma narrativa de pseudo-sensibilização com outros setores, mas na verdade eles querem resguardar um espaço de benefícios nas políticas e programas em que eles de fato se veem como os ganhadores. Nas palavras do entrevistado:

Não adianta a gente pensar que o grupo que gira em torno de C&T, mesmo que seja pesquisador/professor universitário vai querer que parte do orçamento “dele” vá para a educação básica, ele vai querer mais para si mesmo, e vice-versa. Assim, acontece com o desenvolvimento regional, quem está envolvido com a PNDR não necessariamente vai entender a importância da política educacional, o quanto a educação é importante para a formação do indivíduo, para a formação de mão de obra qualificada, para geração de tecnologia de ponta etc. Isso não vai acontecer. Primeiro há um seccionamento temático de interesses, que são muito bem balizados, mesmo que a narrativa seja mais compreensiva, mais holística, mais completa, na realidade, quando chegamos no nível das ações, vemos que não é bem assim.

Segundo Rocha Neto, há um outro aspecto, aquele das urgências: não seria possível fazer concessões numa determinada conjuntura para as ações de longo prazo. Portanto haveria diversas limitações que fazem com que as disputas sejam acirradas, e quando isso ocorre o efeito mais grave é que políticas ditas intersetoriais ou políticas territoriais – aquelas que coordenam várias dimensões – acabam sendo prejudicadas, pois ou há um conjunto de atores que se atritam menos e tendem a entrar em consenso com mais facilidade, ou há atores que buscam ter a primazia do processo, mesmo que isso gere um nível de tensionamento e algum tipo de perda para o conjunto.

Para além dessas questões, Rocha Neto assinala que nos últimos 3 ou 4 anos há atores no Governo Federal e em outros níveis da federação com grande poder de veto, notadamente aqueles que lidam com a pauta da macroeconomia. Para o entrevistado, tais atores não precisam se atritar, pois eles já têm uma posição destacada dentro da compreensão de projeto de país vigente nesse momento. Portanto, os recursos que são escassos se tornam mais escassos ainda com a atual pauta macroeconômica e a disputa passa a ser muito mais acirrada.

¹⁵¹ Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

6.2.2. A dimensão regional no cerne dos conflitos intersetoriais

Acerca das dimensões espacial e regional das políticas de educação, José Henrique Paim Fernandes (informação verbal)¹⁵² assinala ser possível distinguir dois períodos ao longo das gestões petistas: de 2003 a 2005 e de 2007 a 2014, sendo o divisor de águas o *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, lançado em 2007. A partir deste momento teria havido um maior protagonismo do setor de educação, seja porque o Governo Federal já tinha feito um ajuste nas contas públicas, seja porque o próprio MEC havia passado por uma redefinição de seu modelo organizacional. “Com o *PDE* passamos a ter uma política mais efetiva para a educação, tanto em termos de orçamento como de estratégias relevantes”, diz o entrevistado.

No tocante à educação básica, José Henrique Paim Fernandes assinala a preocupação em estabelecer critérios de alocação de recursos nos sistemas municipal e estadual, destacando-se a criação do Ideb em 2005. A criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito do *PDE* teria sido outra mudança importante, pois até então a atuação do MEC era realizada segundo as demandas isoladas advindas dos entes estaduais e municipais, momento a partir do qual o MEC passou a atender as demandas dos entes federados de maneira planejada, adotando uma visão mais sistêmica das redes estaduais e municipais. Por conseguinte, se definiu que a prioridade dos investimentos seria os 1.000 municípios com pior desempenho no Ideb, sendo que praticamente todos eles estavam localizados nas regiões Norte e Nordeste, o que acabou por contemplar a histórica questão regional do país.

Não por acaso, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), passou a privilegiar os Estados do Norte e Nordeste, havendo um atendimento regional, pois verificou-se que os 1.000 municípios que tinham baixo desempenho no Ideb também eram aqueles que historicamente tinham baixo atendimento em termos de aporte de recursos, no tocante à formação de professores, no provimento de infraestrutura escolar etc. Portanto, havia claramente um recorte regional observado pelas políticas educacionais, ressalta o entrevistado.

Por exemplo, antes do Fundeb um aluno no Maranhão representava 30% dos custos de um aluno de São Paulo, com o Fundeb isso passou para 80%, pois a União teria enviado mais recursos de complementação aos estados mais fragilizados financeiramente. Nesse aspecto, José Henrique Paim Fernandes argumenta que as políticas do MEC nas gestões de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, a partir do *PDE*, foram regionalizadas, no sentido de

¹⁵² Secretário Executivo do Ministério da Educação (MEC), entre 2006 e 2014, e Ministro do MEC, entre 2014 e 2015. Entrevista concedida à autora em 17/04/2019.

melhorar a equidade em termos de distribuição de recursos, em outras palavras, de atender a um critério de distribuição regional.

Outro exemplo mencionado por José Henrique Paim Fernandes diz respeito ao *Programa Mais Educação*, que visava aumentar a jornada escolar no ensino básico com atividades extracurriculares. A opção neste caso foi priorizar as escolas onde havia mais alunos beneficiários do *Programa Bolsa Família*, o que acabou direcionando mais recursos às regiões Norte e Nordeste. De certa forma, os critérios associados à questão da equidade em termos educacionais acabaram levando à um critério regional, conforme a formulação de Tânia Bacelar de Araújo sobre as políticas regionais implícitas, destaca o entrevistado.

No que se refere à educação profissional e tecnológica, Marcelo Machado Feres (informação verbal)¹⁵³ relata que a primeira leitura sobre a dimensão regional foi diagnosticar como a rede federal de ensino estava organizada, momento no qual se percebeu que, por razões históricas, algumas áreas foram privilegiadas em detrimento de outras, gerando um processo de desenvolvimento espacialmente concentrado. Dessa forma, seria necessário levar em consideração a estrutura educacional já instalada no país, rarefeita e muito concentrada nas capitais, segundo o diagnóstico realizado em 2003. Assim, quando o *Pronatec* foi criado, a ideia não era apenas aumentar o número de vagas no ensino técnico e profissionalizante. Conforme expõe Feres, se fossem aportados recursos apenas onde já existia infraestrutura e capacidade de abertura de novas vagas, seja no “Sistema S” ou nas escolas públicas, no geral, se ofereceria “mais do mesmo”, mantendo a concentração regional e ampliando o exército de reserva nas áreas onde já havia disponibilidade de mão de obra de nível técnico. “O que se faz nesse caso é ampliar o acesso das pessoas ao ensino, mas não alterar a realidade do mercado de trabalho. Então o *Pronatec* buscou criar algo diferente”, argumenta o entrevistado.

Foram ouvidos os demandantes de vagas, ou seja, foi solicitado aos ministérios que estes levantassem as necessidades das respectivas secretarias estaduais e municipais atinentes à sua área de governo, no sentido de identificar as demandas por cursos nos diversos setores. Caso contrário, as unidades de educação iriam apenas ofertar aquilo que já existia, já que elas não têm recursos para fazer estudos sobre o mercado de trabalho, aponta Feres. Todo o processo de levantamento de demandas foi informatizado e pactuado com os entes federados, com vistas a reduzir o caráter *top-down* do processo de planejamento. Havia, portanto, os demandantes (14 ministérios e respectivas instituições estaduais e municipais) e os ofertantes (unidades de ensino, sobretudo o “Sistema S” e os IFs), sendo o MEC um mediador nessa

¹⁵³ Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (MEC), entre 2015 e 2016, e Diretor do Pronatec, entre 2012 e 2014. Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

relação, relata Feres. Dessa forma, o modelo de pactuação do *Pronatec* possibilitou que setores diferentes pudessem integrar o Programa. Ademais, como só o MEC tinha recursos para investir em qualificação profissional, diversos ministérios se interessaram em participar do Programa para suprir as demandas de seus setores, aponta Marcelo Machado Feres.

O Ministério da Defesa (MD), por exemplo, tinha um grande problema com a inserção profissional dos praças, aqueles jovens que cumprem o serviço militar e são dispensados depois. Segundo o MD, visto que os praças aprendem a lidar com armas, se não houver uma política de qualificação profissional e de inserção no mercado de trabalho, parte desses jovens que vivem em áreas pobres acabam sendo absorvidos com boa remuneração pelo tráfico, pois se trata de uma oportunidade de trabalho para eles e de uma mão de obra valiosa para o tráfico. Por conseguinte, o *Pronatec* criou uma modalidade do programa junto com o Exército Brasileiro a fim de criar boas oportunidades no mercado de trabalho civil para os praças. A aeronáutica tinha outras demandas mais específicas e a marinha também. Então houve um processo de negociação com cada segmento em cada setor, relata Feres.

Por sua vez, o setor de Turismo demandava profissionalização para pessoas que iriam trabalhar na Copa do Mundo de Futebol da Fifa e nos Jogos Olímpicos. Havia uma demanda regional, pois os eventos aconteceriam em cidades específicas, influenciando o seu entorno. Assim, o Ministério do Turismo (MTur) elegeu 21 cidades polo com maior potencial para o turismo no Brasil, nas quais deveriam ser ofertados os cursos do *Pronatec*, pontua Feres.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) passou a demandar cursos com perfil regional, conforme a presença de segmentos produtivos instalados em cada região do país, retomando a lógica de atender a configuração espacial já consolidada, expõe Feres. Assim, nas áreas mais industrializadas, como nos estados de São Paulo e de Minas Gerais e de parte da região Nordeste, bem como nas áreas onde estava ocorrendo grandes obras de infraestrutura, atender a demanda do mercado de trabalho funcionou muito bem, pois o *Pronatec Brasil Maior* visava fortalecer o tecido produtivo, segundo as especializações produtivas de cada região. Mas, embora oferecer qualificação para suprir as demandas do mercado de trabalho seja importante, ela não é suficiente se o objetivo é mudar a configuração regional do país, destaca o entrevistado, sendo necessária a complementação de outras modalidades do programa.

A esse respeito, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹⁵⁴ aponta como um dos problemas atuais a visão de que desenvolver a região é desenvolver um setor

¹⁵⁴ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

produtivo. Essa visão estaria presente também na União Europeia, pautada no retrocesso do entendimento sobre desenvolvimento regional baseado na coesão em favor de uma perspectiva pautada na competitividade. Dessa forma, o desenvolvimento regional ficaria circunscrito à ação de um empresário ou de um circuito empresarial específico, que faria tudo em nome da região, mas ninguém discute como os recursos públicos obtidos por esses atores se reverterem para o desenvolvimento da região. O grande dilema seria montar uma estratégia onde haja um acordo prévio e tácito entre o poder público e os atores regionais.

No caso do *Pronatec Brasil sem Miséria*, elaborado em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), predominava a busca pela inclusão social, com ações mais voltadas aos municípios, já que os cursos eram direcionados para pessoas que faziam parte do *Programa Bolsa Família*, por sua vez implementado em parceria com os entes municipais. Nessa modalidade do *Pronatec*, as demandas respeitavam o interesse das pessoas e estudos feitos a partir de dados da RAIS/CAGED do Ministério do Trabalho para identificar onde havia mais busca por postos de trabalho. Por sua vez, o Ministério da Justiça (MJ) demandava vagas para os povos indígenas e ribeirinhos, que não se distribuem igualmente pelo território, embora seja possível distinguir uma certa regionalização, além de vagas para pessoas inseridas no sistema prisional, pontua Galvão.

Havia claras disputas entre algumas instituições públicas, e com isso a participação dos 14 ministérios resultaram na conformação de 40 modalidades do *Pronatec*, segundo as especificidades de cada órgão e suas subáreas, algumas com uma abordagem regional mais evidente do que outras. Contudo, todas as modalidades estavam inseridas num mesmo sistema de gestão, abastecido por dados bastante detalhados para monitorar e avaliar o programa, assinala Marcelo Machado Feres. Nas palavras do entrevistado:

Foi muito desafiador, pois havia demandantes com perfis muito diferentes tensionando o MEC para que fossem atendidos em suas especificidades, mas ao mesmo tempo não poderíamos fragmentar o programa e perder sua coesão interna para atender cada detalhe exigido pelos setores, pois havia o risco de perdermos o controle e arruinarmos o programa. Havia uma pactuação com cada setor, ou seja, a quantidade de vagas e o perfil dos cursos, mas tudo foi controlado eletronicamente por CPF dos alunos, para não ter duplicação de dados e para ter monitoramento e avaliação do programa. Uma pessoa não poderia fazer dois cursos ao mesmo tempo, se ela desistisse ela só poderia se inscrever em outro curso depois de 6 meses. Havia uma coleta muito grande de dados, inseridos num sistema único, para que o programa pudesse ser monitorado com informações compatíveis a comparações entre todas as modalidades.

Apesar das tentativas de conciliar interesses com os demais setores, um dos entrevistados aponta que, na prática, o *Pronatec* não dialogou bem com o MCTI, pois a

capacitação profissional não era o foco deste Ministério. Não obstante, houve junção de esforços entre o MEC e o MCTI na estruturação da Embrapii.

Conforme aponta Marcelo Machado Feres, a proposta essencial do *Pronatec* foi a expansão da oferta de cursos, não apenas observando o critério populacional, pois dessa forma se eternizaria a má distribuição espacial, mas considerando outros critérios, como os recortes das meso e microrregiões do IBGE. Destarte, estabeleceu-se que deveria haver ao menos 1 Instituto Federal em cada mesorregião e em cada microrregião. Assim, no início de 2019, cerca de 90% das microrregiões possuem ao menos 1 Instituto Federal.

José Henrique Paim Fernandes (informação verbal) assinala que tais critérios foram utilizados na expansão da rede federal de ensino, envolvendo tanto a educação profissional e tecnológica como o ensino superior. Todavia, além do critério populacional e das microrregiões que não dispunham de um Instituto Federal, houve a priorização dos municípios G100, que correspondem aos municípios classificados pelo IBGE como de elevada população e reduzida arrecadação de impostos *per capita*. Note-se que há uma concentração desses municípios nas regiões Norte e no Nordeste, embora eles estejam presentes em todos os estados brasileiros.

A esse respeito, Marcelo Machado Feres (informação verbal) explica que o princípio era de que as cidades com maiores índices de violência e as cidades com menores PIBs demandavam um Estado mais presente, inclusive por meio da instalação de estruturas de educação, como as cidades-dormitório ao redor dos grandes centros urbanos ou mesmo os municípios que apresentam um problema de desigualdade muito grande em relação ao seu entorno. Segundo o entrevistado, muitas vezes essas cidades não dispunham de outras infraestruturas básicas, como saneamento, habitação, transportes, então foi necessário negociar com outros órgãos governamentais a instalação das unidades de educação com um mínimo de estrutura para funcionamento. Por conseguinte, houve negociações com estados e municípios, tanto sobre o espaço que eles iriam ceder para a construção de novos campi dos IFs quanto sobre quais ações cada ente federado iria realizar para auxiliar na instalação e funcionamento adequado das unidades educacionais, relata Feres. “Se observarmos as sedes dos IFs mais antigos, boa parte deles foram instalados em lugares ermos, sem estrutura urbana ao redor, e sua própria dinâmica acabou levando à ocupação do entorno”, lembra o entrevistado. O objetivo era romper com essa lógica de localização espacial.

Dessa forma, tanto os recortes das meso e microrregiões do IBGE como a classificação do G100 foram utilizados para amenizar a concentração espacial de recursos caso se adotasse apenas os critérios populacionais. De acordo com José Henrique Paim

Fernandes (informação verbal), seria difícil contemplar nas políticas educacionais a região Nordeste, por exemplo, onde há poucos municípios com mais de 100.000 habitantes. Se assim fosse, boa parte dos municípios que precisavam ser atendidos pelo *Programa Mais Médicos*, por exemplo, ficariam de fora caso outros critérios não fossem adotados ou se não houvesse uma flexibilização do critério de população, estabelecido inicialmente para todo o país no parâmetro de no mínimo 1000.000 habitantes para inclusão no programa. A solução encontrada foi flexibilizar o critério populacional para 70.000 ou mesmo 50.000 habitantes em algumas regiões do país para que o *Programa Mais Médicos* pudesse atuar na criação de cursos de medicina em regiões desprovidas.

Por fim, Fernandes assinala que os Territórios da Cidadania também foram utilizados por algumas políticas do MEC para direcionar recursos a recortes regionais específicos, sobretudo localizados no Norte e Nordeste. Dessa maneira, a abordagem regional estava presente na atuação do ministério com vistas a reduzir as desigualdades regionais, advoga. O entrevistado cita como exemplos de regiões desprovidas de instituições de ensino superior federais: o Vale do Jequitinhonha e Mucuri, em Minas Gerais, o Recôncavo, na Bahia e a Fronteira Sul, que abrange os limites do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul na porção oeste de tais estados. Portanto, o MEC teria estabelecido que haveria um atendimento regional das necessidades das regiões mais desprovidas, tanto em termos de campus universitários como de novas universidades federais no âmbito do *Reuni*.

O *Reuni* foi realizado em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (Andifes). Mesmo que o MEC tenha definido alguns critérios voltados à redução das desigualdades regionais, a implementação do programa em parte dependia da capacidade das instituições já existentes em executar a implementação de um novo campus, e muitas vezes uma determinada instituição não conseguia executar os termos do contrato estabelecido com o MEC. Portanto, não houve um crescimento homogêneo do sistema, aponta José Henrique Paim Fernandes.

Conforme relata Fernandes, as universidades estavam em estágios de desenvolvimento distintos, algumas já consolidadas, como a UFRGS, a UFRJ e a UFMG, nas quais o processo de expansão foi menos acelerado; outras ainda em processo de consolidação e de expansão, nas quais havia capacidade de crescer mais rapidamente. Por sua vez, as universidades estavam sendo criadas dependiam da capacidade de execução das obras. Assim, diversos fatores influenciaram o ritmo de expansão do sistema. Geralmente as dificuldades diziam respeito à aquisição de terrenos, a licitações públicas, à detalhes da execução das obras que

são encontrados normalmente na área de construção civil. Não obstante, a maioria das universidades conseguiu executar o plano estabelecido com o MEC.

Segundo Fernandes, no caso do *Reuni* houve certo alinhamento entre o MEC e o MCTI, pois na medida em que a expansão da rede federal de ensino fosse sendo realizada, o MEC entraria com recursos para a construção dos prédios e a contratação de professores, ao passo que os recursos do FNDCT, gerido pelo MCTI, ajudariam a adquirir equipamentos para os laboratórios e a prover infraestrutura para a realização de P&D. Da mesma forma, houve sinergia com a CAPES no sentido de priorizar o processo de expansão com cursos de pós-graduação, inclusive priorizando universidades localizadas no Norte e Nordeste do país.

Portanto, José Henrique Paim Fernandes argumenta que, embora talvez não houvesse de fato uma regionalização do espaço brasileiro adotada pelo MEC, havia critérios espaciais para definir os municípios prioritários no escopo das políticas realizadas entre 2007 e 2014.

Levando em consideração as informações obtidas nas entrevistas e nossa análise bibliográfica e documental das políticas educacionais, reiteramos que as políticas do setor vislumbram a universalização e a equidade social e regional no acesso à educação. No entanto, reconhecendo as limitações de ordem orçamentária e operacional e a envergadura dos avanços requeridos para atingir tais objetivos, ressaltamos que alguns programas focalizaram suas atuações em grupos sociais e regiões onde os indicadores da educação seriam mais deficitários, a exemplo do *Reuni*, do *Pronatec* e do *Programa Mais Médicos*. Nesse panorama, sobressai-se o campo face às cidades, as periferias face às áreas centrais, as cidades do interior face às capitais dos estados.

Na contramão desta busca pela universalização por parte das políticas de educação, focadas onde as ações do setor são mais precárias (em especial no nível municipal), destacamos que as políticas de CT&I vislumbram justamente a focalização de sua atuação em segmentos econômicos e áreas geográficas que já se destacam no tocante à geração de conhecimento e de inovações tecnológicas ou em localidades com potencial para se tornar polos de excelência no âmbito de um sistema nacional de CT&I. Destacam-se neste caso os polos e parques tecnológicos, os distritos industriais e *clusters*, as incubadoras de empresas, os arranjos produtivos locais e as cidades digitais. A atuação do setor se dirige a localidades específicas, tendo como plano de fundo um diagnóstico a nível estadual ou macrorregional.

Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹⁵⁵ assinala que houve uma lenta desconcentração regional da infraestrutura de CT&I no Brasil entre 2003 e 2014, todavia o

¹⁵⁵ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

recorte espacial utilizado é a divisão político-administrativa estadual ou mesmo algumas ações pontuais no espaço, como a construção do acelerador de partículas Sirius, que demanda grandes investimentos em uma só localidade. O regional é muito mal discutido no setor de CT&I, admite Galvão, que também relata:

Houve a tentativa do MI e do MCTI em articular os fundos setoriais com o FNDCT, mas a Casa Civil não permitiu. Se isso ocorresse, aqueles 30% de recursos de CT&I que devem ser aplicados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste poderiam ser utilizados de acordo com uma estratégia de desenvolvimento para cada região, e não pulverizados em projetos dispersos e desarticulados, em grande parte atinentes a empresas tradicionais já consolidadas que fazem pouca inovação tecnológica.

Não obstante, Galvão menciona um acordo informal realizado no âmbito do Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência Tecnologia e Inovação (Consecti), o qual estabelecia uma regra de distribuição de recursos do MCTI segundo o grau de renda do Estado. Por exemplo, no caso do estado de São Paulo a contrapartida seria de 1 para 1 (a cada R\$ 1 investidos pelo Governo Estadual, seriam aportados R\$1 do Governo Federal); no caso do estado da Bahia a contrapartida seria de 1 para 3. Para o entrevistado, esse critério simplista seria, talvez, a melhor política regional do MCTI, pois todas as operações do Ministério com escalaridade espacial passavam a ser regidas por esse acordo com o Consecti.

Pensando no desenvolvimento regional, Luís Antônio Rodrigues Elias (informação verbal)¹⁵⁶ aponta que seria necessário criar uma interrelação forte com as Secretarias Estaduais de C&T e com as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) estaduais. Estas devem estar cientes que o elemento ciência não está somente dentro da universidade, há os laboratórios, a relação público-privado, a capacidade de os estados gerarem renda e riqueza a partir da instalação de empresas em polos estruturantes/polos inovativos e de laboratórios nacionais ou locais. A esse respeito, “os desembolsos da Finep e do CNPq acompanharam as políticas das Secretarias Estaduais de C&T e das FAPs, ainda que possamos considerar que tenham sido incipientes”, assinala o entrevistado. Ademais, teriam sido criados comitês e programas em comum envolvendo o Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência Tecnologia e Inovação (Consecti) e o Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap).

Sobre a dimensão regional, o principal recorte para o setor de CT&I são os estados federados. Luís Antônio Rodrigues Elias ressalta que as FAPs observam fundamentalmente o seu respectivo estado. No entanto, com as novas universidades e campus criados a partir do

¹⁵⁶ Secretário Executivo do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) entre 2006 e 2014. Entrevista concedida à autora em 29/03/2019.

Reuni, o MCTI, o MEC, o CNPQ e a Capes passaram a criar programas em comum articulando os estados para manter os profissionais qualificados nas novas unidades, fomentar a pesquisa com bolsas e criar infraestrutura científica de qualidade. Nesse contexto, a cooperação com as FAPs teria sido essencial na criação de ações de caráter regional, geralmente na forma de editais entre FAPs e MCTI. Nesse caso, os programas trataram de maneira diferente os estados, ou seja, o MCTI entrava com participação maior de aportes financeiros com aqueles estados mais frágeis e com participação menor com aqueles estados com maior capacidade de investimento próprio em C&T.

Embora o setor de CT&I tenha buscado seguir o esforço do MEC, historicamente sua atuação se concentra nas instituições e regiões com infraestrutura de P&D já consolidada, ou seja, no Sudeste e Sul do país, adverte José Henrique Paim Fernandes (informação verbal). Em parte, porque as instituições do Norte e Nordeste, e de certa forma do Centro-Oeste, não estariam preparadas para concorrer nos editais do setor. As instituições não consolidadas teriam dificuldades em participar dessa lógica de editais, até porque a falta de doutores nas regiões Norte e Nordeste é muito grande, o que limita a capacidade das instituições em atuar em P&D e em consolidar a pós-graduação, pontua Fernandes.

Um dos entrevistados diz que “essa lógica de funcionamento é tão burra quanto as políticas do setor que não valorizam a dimensão regional”. Na verdade, o *PACTI* e a *ENCTI* se assemelhariam mais à programação orçamentária do que a verdadeiras políticas de desenvolvimento. “Ambos documentos simplesmente juntam tudo o que o Ministério já faz, não há uma inteligência para elaborar de fato uma estratégia para o futuro”, aponta.

Marcelo Machado Feres (informação verbal) adverte que esse modo de funcionamento faz com que as instituições que já detêm certa habilidade em montar projetos para concorrer nos editais de fomento sejam privilegiadas. Diferentemente, o setor de educação atua por meio de intervenções no sistema educacional, elegendo e mudando prioridades, redistribuindo recursos etc. Ademais, embora ambos o MEC e o MCTI atuem nas universidades, ensino e pesquisa nem sempre tem interesses convergentes, ressalta Feres.

Na apreciação de Adriana Melo Alves (informação verbal)¹⁵⁷, ao atuar por meio de editais o setor de CT&I acaba priorizando os atores mais estruturados, ou seja, quem já tem capacidade de formular uma proposta ou um projeto melhor, no geral, quem está localizado nos grandes centros urbanos. Então há uma deficiência nos próprios instrumentos da política. No caso do MI, que atua com a provisão de infraestrutura econômica e com a estruturação de

¹⁵⁷ Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 09/04/2019.

APLs, não há editais, mas o estabelecimento de carteiras de projetos a serem implementadas com parceiros. No entanto, as regras para a União celebrar convênios com os municípios e estados excluem aqueles que estão inadimplentes. De acordo com o Tribunal de Contas da União, 80% dos municípios com até 20.000 habitantes estão inadimplentes, ou seja, eles não são contemplados pelas políticas de estruturação regional e urbana. Somente os municípios e estados mais ricos conseguem acessar os recursos das políticas regionais. Haveria, portanto, uma lógica na celebração de convênios entre os entes da federação que também reforça as desigualdades regionais, pois quem mais precisa está excluído pelas regras do jogo, expõe Alves. Ademais, o processo de estabelecimento de parcerias seria baseado na desconfiança, pois a quantidade de documentos burocráticos é tão grande para celebrar um convênio que os municípios pequenos não conseguem chegar ao final do processo. Desta forma, se não houver uma desburocratização e uma revisão dos instrumentos das políticas públicas o Estado vai continuar atuando no sentido de reforçar as desigualdades regionais, aponta a entrevistada.

Alves destaca que tanto as políticas públicas como os seus instrumentos deveriam ser regionalizados, ter mais sensibilidade com as especificidades regionais. Por exemplo: o *Programa Minha Casa, Minha Vida* apresenta uma abordagem nacional, o que inviabiliza o custo do programa na Ilha de Marajó, uma vez que o padrão adotado é a construção de habitações de alvenaria, mas transportar de balsa todo o material de construção exigido é inviável economicamente para construção de habitações populares. Seria necessário utilizar materiais locais ou regionais e padrões de habitação adaptados, como casas de madeira. Todavia, isso demanda a permissão do Ministério do Meio Ambiente para a exploração madeireira voltada ao setor de habitação. De fato, houve uma negociação longa com a área ambiental nesse caso, mas esse tipo de problemas é recorrente e a administração pública ainda não conseguiu avançar muito, pontua a entrevistada. Haveria, destarte, a boa intenção de desenhar políticas para atingir a população mais carente, mas essas deficiências da gestão pública não permitem atingir quem mais precisa, advoga Alves.

Observando o panorama geral, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal)¹⁵⁸ assinala que, embora pudesse haver uma certa uniformização do conceito de desigualdade regional, ou ao menos uma compreensão multi-institucional, não é isso o que ocorre. A desigualdade regional se expressa a partir do adensamento daquilo que uma dada política deseja oferecer. Então, levando em consideração o território nacional, a discussão sobre a necessidade de IES somada à identificação de grandes áreas do país onde elas são rarefeitas

¹⁵⁸ Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

resultou no desenho dos programas do MEC ligados à expansão do ensino superior, como o *Reuni*. Na leitura do MEC essas ações seriam suficientes, embora ele reconheça que há atribuições muito importantes relacionadas ao fomento de grandes projetos C&T em frentes mais aplicadas relativas ao MCTI e que as instituições atuam de forma desintegrada. Portanto, haveria um descasamento inicial a respeito das atribuições, fragmentadas em dois órgãos.

No caso do MCTI, mesmo quando ele está sensibilizado com o desenvolvimento regional ou um olhar territorial para superar os entraves existentes, ele precisa se preocupar com o contexto internacional, que o empurra para uma lógica do “mais do mesmo”, ou seja, para concentrar investimentos em áreas geográficas onde já existe uma grande capacidade de P&D instalada, ressalta o entrevistado. Por exemplo, a região Centro-Sul seria aquela mais próxima de alcançar a indústria 4.0, ainda que sejam necessários grandes investimentos. Destarte, imagine ter que avançar em regiões onde não se tem um acúmulo sequer razoável em C&T atualmente! Esse é o centro do descompasso entre educação e C&T: embora se reconheça que elas deveriam estar “casadas”, elas estão separadas, e o contexto que está por trás é a existência de diagnósticos setoriais diferentes. Por conseguinte, talvez o problema não esteja na política, mas em diagnósticos destoantes, expõe Rocha Neto.

Por fim, Rocha Neto assinala que algumas políticas recepcionam a tipologia da *PNDR*, mas elas não se alicerçam exclusivamente nisso. A referência espacial da *PNDR* constrói uma narrativa que fortalece a ação de algumas políticas sociais ou outras políticas estruturantes, mas ela não é uma visão monolítica do Estado brasileiro e de suas políticas que recaem sobre o território, daí termos múltiplas regionalizações setoriais. Alguns setores apontam áreas prioritárias relativamente convergentes com a *PNDR*, em outros setores essa referência espacial está completamente ausente, reitera o entrevistado.

Com base em nossa análise bibliográfica e documental e considerando as informações obtidas nas entrevistas, podemos inferir que as políticas educacionais apresentam uma visão espacial areal, no sentido de que buscam certa homogeneização no território nacional, enquanto as políticas de CT&I apresentam uma visão espacial reticular, no sentido de que seriam as redes, pontualmente localizadas no território, o seu fundamento.

Concluimos que, embora exista no plano mais geral o reconhecimento mútuo da importância da educação e da CT&I para o desenvolvimento, no que se refere à questão regional estas políticas setoriais tendem a atuar de maneira dissociada espacialmente, uma vez que focalizam suas ações em regiões com perfis completamente opostos. Destarte, as sinergias no plano do discurso se desfazem ao longo do próprio processo de planejamento.

É possível argumentar que o cerne de tal divergência entre a abordagem geográfica areal visando certa homogeneização do espaço *versus* a abordagem reticular com a finalidade de promover diferenciações e hierarquizações entre certas porções do espaço diz respeito às distinções, relações e tensões entre as dimensões econômica e social. Por exemplo: enquanto as políticas educacionais em grande medida defendem a educação como um direito social, as políticas de CT&I adotam o crescimento econômico como princípio norteador de suas ações.

Conforme assinala Donald Robotham (informação verbal)¹⁵⁹, um argumento técnico seria: o Brasil precisa incrementar o setor de CT&I, e a melhor maneira de fazer isso, segundo as teorias econômicas, seria concentrando investimentos em algumas localidades, inclusive com vistas a expandir a rede nacional de CT&I ao criar novos polos, que passariam a colaborar com aquele de São Paulo. Trata-se, portanto, de uma racionalidade técnica.

Visto que a lógica de concentração de investimentos no espaço tende a gerar desigualdades regionais, seria necessário ter políticas redistributivas, sobretudo por meio de políticas sociais, pautadas numa racionalidade de justiça social, a exemplo das políticas de educação. O problema reside no fato de que as políticas sociais redistributivas, de caráter compensatório, não têm sido eficientes em reduzir tais desigualdades, seja no Brasil ou em outras partes do mundo, assinala o pesquisador.

Por conseguinte, Donald Robotham argumenta que, por um lado, podemos examinar as divergências entre setores como educação e CT&I por meio da velha oposição entre políticas de caráter social e políticas de caráter econômico. Haveria neste caso, uma oposição entre a satisfação das necessidades sociais e o atendimento dos interesses de mercado, envolvendo a tensão entre o público e o privado, o coletivo e o individual, ou melhor, entre uma racionalidade de justiça social e uma racionalidade técnica. Não obstante, o pesquisador levanta a possibilidade de desenvolvermos a racionalidade da justiça social em áreas dominadas pela racionalidade técnica, a exemplo do setor de CT&I. Todavia, seria necessário ter grande criatividade no desenho dessas políticas.

Para Robotham, um caminho seria analisar as políticas de educação e de CT&I tendo como parâmetro os conflitos entre as racionalidades mencionadas, levando em consideração a existência de divergências inerentes entre elas. Nesse sentido, seria impossível superar tais contradições. Outro caminho seria analisar as divergências no discurso entre os setores de educação e de CT&I, que por sua vez representam diferentes grupos sociais, fazendo com que as políticas públicas tenham distintas influências sociopolíticas, em grande medida obscuras.

¹⁵⁹ Professor do Programa de Antropologia do Graduate Center da City University of New York, em reunião de pesquisa com a autora em 13/12/18.

Em concordância com Robotham, acreditamos que o segundo caminho é mais profícuo, já que um exame aprofundado poderia elucidar o obscurantismo que envolve as divergências entre os distintos setores governamentais, a exemplo do setor de educação e de CT&I. Conforme adverte o pesquisador, os diferentes grupos de interesses por trás das políticas é que imprimem nelas sua essência, e não necessariamente a existência de distintas racionalidades, uma técnica e outra de justiça social, embora a tensão entre ambas realmente exista e seja relevante para compreendermos alguns fenômenos.

Destarte, o substancial seria reconhecer qual é o fator preponderante: as diferenças de racionalidade ou a atuação de grupos de interesse distintos em cada setor governamental. Na visão de Robotham, com a qual concordamos, são as forças sociais conectadas com o Estado que norteiam as contradições identificadas entre as políticas públicas. Na avaliação do pesquisador, os grupos que fazem parte das arenas de cada setor são diferentes, fato verificável pela própria linguagem e pelo discurso adotado pelos setores de educação e de CT&I, que são notavelmente distintos.

Ademais, Robotham advoga que as desigualdades não são uma preocupação primordial para a iniciativa privada. Sua principal motivação é a expansão da acumulação, o desenvolvimento de suas próprias condições de crescimento. Por conseguinte, o setor de CT&I, comandado por grandes empresas privadas suportadas pelo Estado, se distingue do setor de educação, uma vez que este é composto majoritariamente por instituições públicas e por grupos que defendem o bem-estar social acima do mero crescimento econômico. Nesse sentido, elucidar as forças que estão por trás do Estado, imprimindo suas preferências nas políticas públicas, seria crucial.

6.2.3. Dinâmica política no período de análise

Alguns pesquisadores têm se debruçado na difícil tarefa de desvendar a **dinâmica política no período de 2003 a 2014**, especialmente as contradições que marcaram a atuação do Estado brasileiro nos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

André Singer (2012, p. 13) defende a tese de que os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff buscaram adotar políticas para reduzir a pobreza – com destaque para o combate à miséria – e para ativar o mercado consumidor interno sem confrontar o capital. Haveria no plano macroeconômico uma continuidade em relação ao Governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, pautado no tripé: metas de inflação – câmbio flutuante – superávit primário (Ibid. p. 74). Para Singer, isso teria assegurado tanto o apoio da elite

econômica como dos mais pobres, já que ambos prezariam pela manutenção da ordem, ou seja, pela estabilidade política e econômica, num sentido bastante conservador. Dessa forma, ao rejeitar a radicalização política da própria origem do partido, o PT teria construído uma “ponte ideológica” com os mais pobres, o que corresponderia à realização de um programa de classe, ou melhor, da fração de classe dos subproletários¹⁶⁰ (Ibid., p. 76, 80).

Segundo Singer (2012, p. 86-86), diversos pesquisadores apontam que já no alvorecer da campanha presidencial de Lula da Silva em 2002 o PT teria evidenciado algumas transformações internas: a) crescente moderação do discurso, ou seja, o partido não mais anunciava externamente que pretendia revolucionar a sociedade; b) de partido acentuadamente ideológico, com inserção eleitoral marcada por tal traço, o partido teria passado a atuar como um maximizador, isto é, disposto a qualquer tipo de aliança para conseguir votos; c) enfraquecimento do vínculo com os movimentos sociais e uma paralela inserção de atores sociais na direção de instituições governamentais durante seus governos, além da redução da contribuição voluntária da militância no financiamento das campanhas eleitorais com expressivo acréscimo das contrições de empresas privadas; d) câmbio na origem social dos simpatizantes, com perda de apoio da classe média mais ideologizada e intelectualizada localizada nas macrorregiões Sul e Sudeste e nas capitais das regiões mais ricas e intensa popularização das fontes de apoio, constituída pelos subproletários, com baixa renda e escolaridade, localizados sobretudo nas macrorregiões Norte e Nordeste, nas metrópoles periféricas e no entorno das capitais.

Para Singer (2012, p. 87 et seq.), o PT teria duas almas coexistindo num mesmo corpo: aquela socialista de cunho revolucionário que nasceu junto com a criação do partido no início dos anos 1980, e aquela de natureza neoliberal que buscava um pacto conservador entre as classes sociais, representada pela “Carta ao povo brasileiro”, lançada na campanha presidencial de 2002. Assim, na prática aos poucos o PT foi se afastando de sua postura anticapitalista e se tornando mais disposto a aceitar a ordem do capital, mergulhando no pragmatismo tradicional da política brasileira que tanto criticou anteriormente, sem que isso tenha resultado numa revisão de seu conteúdo programático, ressalta Singer (Ibid., p. 101).

¹⁶⁰ “Subproletários são aqueles que ‘oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais’. Nessa categoria estão ‘empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes’ (SINGER, 1981 *apud* SINGER, 2012, p. 77). Por conseguinte, a singularidade brasileira seria a existência de um subproletariado, que ao ser beneficiado por políticas como o Bolsa Família, a elevação do salário mínimo, a expansão do crédito popular, a geração de empregos formais (Ibid., p. 68-69), se elevou na hierarquia social e tornou-se a base de sustentação do lulismo entre o primeiro e segundo mandatos do Ex-Presidente Lula da Silva.

O resultado, na apreciação de Singer (2012, p.121), seria o acirramento das contradições já presentes na sociedade no arcabouço no Estado, fato evidenciado pela criação e atuação de órgãos voltados ao incremento do Estado de Bem-Estar social¹⁶¹ concomitantemente com a manutenção da tríade de juros altos, superávits primários e câmbio flutuante para acalmar o capital (Ibid., p. 189), além do não enfrentamento de questões estruturais que marcam o caráter de nossa desigualdade, como a revisão das privatizações, a redução da jornada de trabalho com manutenção salarial, a reforma agrária com a desapropriação de latifúndios, a reforma política no sentido da democratização e transparência do processo eleitoral e a reforma tributária em direção a taxações de fortunas e controle sobre o rentismo e os fluxos de capital (Ibid., p. 192-193).

Na visão de Armando Boito Júnior (2017, p. 29), a burguesia não age como um bloco homogêneo na política brasileira, ela está dividida, ainda que de modo flexível, em frações com interesses específicos e conflitantes. Durante os governos do PT, a grande burguesia nacional – inserida no agronegócio, na construção pesada, na construção civil, na indústria naval, na indústria de transformação, no setor bancário e no setor comercial – teria composto o bloco no poder, e embora tenha feito críticas ao Governo, estas iam no sentido de demandar o aprofundamento das medidas que já estavam em curso. A principal oposição teria sido da fração da burguesia associada ao capital internacional, que não nasceu com a crise econômica e política intensificada entre o primeiro e segundo mandato de Dilma Rousseff.

Dessa forma, Singer (2012, p. 122-123) defende que os Governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff foram a síntese contraditória das duas almas que habitavam o PT, a socialista revolucionária no plano da garantia de direitos sociais fundamentais e a neoliberal conservadora no plano político e econômico. Teria ocorrido, portanto, a fundação de um projeto nacional-popular compatível com os interesses do capital. Nas palavras de Singer: “trata-se de um programa capitalista com forte presença estatal, de distribuição da renda sem confronto, que não por acaso lembra o ideário varguista. Para executar tal programa, as alianças ocorreram independentemente dos argumentos ideológicos.”

Para Singer (2012, p. 155), Lula da Silva e Dilma Rousseff defenderam a plataforma que interessa a base social subproletária: ampliação da transferência de renda, expansão do crédito popular, valorização do salário mínimo e geração de emprego, tudo sem radicalismos.

¹⁶¹ A exemplo do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho, que buscaram combater a pobreza e em certa medida dar um caráter emancipatório ao resgate dos excluídos, fazendo valer alguns dos preceitos da Constituição Federal de 1988, pontua Singer (2012, p.121).

O ponto central a ser levado em conta é que o subproletariado tende a desaparecer conforme o programa que ele apoia se converte em realidade. Como o projeto do subproletariado é sumir, ele não possui um modelo próprio de sociedade, desejando (inconscientemente) incorporar-se àquela que é moldada pelos interesses das outras camadas. Isso o coloca em posição de neutralidade e, portanto, favorece a arbitragem com respeito a questões como a diminuição da desigualdade (não confundir com a redução da pobreza) por meio da construção do Estado de bem-estar social e a desindustrialização do país. Cumpre insistir que o seu projeto é o da diminuição da pobreza, não necessariamente da desigualdade, que são coisas distintas, embora relacionadas¹⁶² (SINGER, 2012, p. 156).

Retomando a Introdução deste capítulo, Maria das Graças Rua (2009) aponta como principais dinâmicas das arenas políticas as lutas, os jogos e os debates entre os atores envolvidos. No entanto, Singer (2012, p. 201) aponta que no caso do **lulismo**¹⁶³ teria predominado a estratégia da arbitragem, que depende, em alguma medida, “da figura providencial do líder que dá a cada um o seu quinhão”. Assim, o reforço da autoridade do Presidente da República, que aparece como “benfeitor patriarcal de todas as classes”, seria parte constitutiva desta dinâmica, sendo que o êxito da arbitragem tiraria a centralidade da luta de classes. Destarte, o Luís Inácio Lula da Silva e sua sucessora Dilma Rousseff seriam casos de “grandes personalidades” a presidir um governo de coalizão, que representa progresso ou retrocesso a depender do lado para o qual pende a arbitragem em cada momento.

Conforme descreve Singer (2012, p. 156-157), o sucesso da arbitragem exige certo equilíbrio entre os polos para que eles não tenham força suficiente para impor soluções próprias. Por isso os conflitos parecem fluir em plano relativamente oculto, resolvidos por meio de negociações intraestatais, sem que a sociedade no geral os perceba. Portanto, ao não mobilizar a sociedade, as propostas divergentes têm mais chance de serem resolvidas por arbitragem, isto é, por um Poder Executivo que paira sobre as classes e funciona como um juiz de seus conflitos. Assim, “a política lulista é a de encontrar a cada conjuntura os pontos de equilíbrio entre os fatores” (Ibid., p. 162), de forma não a resolver as contradições em favor de uma das coalizões – classe trabalhadora de um lado e capital de outro – mas mantê-las em relativo equilíbrio (Ibid., p. 165). Nas palavras de Singer (2012, p. 202):

No Lulismo, pagam-se altos juros aos donos do dinheiro *e ao mesmo tempo* aumenta-se a transferência de renda para os mais pobres. Remunera-se o capital especulativo internacional *e se subsidiam* as empresas industriais prejudicadas pelo câmbio sobrevalorizado. Aumenta-se o salário mínimo *e*

¹⁶² Para Singer (2012, p. 167), “(...) reduzir a pobreza por meio da transferência de renda para segmentos pauperizados é uma coisa; diminuir rapidamente a desigualdade por meio da universalização de direitos à habitação digna, saneamento, seguridade social, saúde, educação, segurança etc. é outra.”

¹⁶³ Conforme defende Singer (2012), o lulismo tomou forma entre o final do primeiro e o segundo mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), ao passo que teria começado a se dismantelar no início do segundo mandato de Dilma Rousseff (2014), aponta Safatle (2017).

se contém o aumento de preços com produtos importados. Financia-se, simultaneamente, o agronegócio e a agricultura familiar. Enquanto os meios de pagamento cresçam, cada fração de classe pode cultivar o seu lulismo de estimação.

Na avaliação de Vladimir Safatle (2017, p. 85), “(...) a ilusão fundamental do lulismo consistiu em acreditar que seria possível a sua conservação no poder através da mera gestão do processo de ascensão social”. Lula teria buscado governar através da transposição dos conflitos entre setores da sociedade civil para o interior do Estado, assim, a estratégia consistia em integrar ao Estado todos os atores que potencialmente poderiam representar conflitos sociais complexos, aponta o autor.

Assim, durante o seu governo, o conflito entre os economistas monetaristas e desenvolvimentistas encontrou guarida nas disputas entre o Banco Central e o Ministério da Fazenda. A luta entre agronegócio e ecologistas incrustou-se nos embates entre o Ministério da Agricultura e do Meio Ambiente. Do mesmo modo, as querelas entre os militantes e defensores dos direitos humanos expressaram-se na coalisão entre o Ministério da Defesa e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SAFATLE, 2017, p. 85-86).

Conforme assinala Safatle (2017, p. 30), as coalizões de governo não significam apenas a partilha de cargos, mas também simbioses e partilhas de modos de gestão social, assim como o respeito aos interesses dos membros que a compõem. Dessa forma, embora os Governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff tenham tido um pouco mais de sensibilidade social e de intervencionismo econômico, eles deram continuidade às políticas econômicas de caráter neoliberal de seus antecessores. Diferentemente de outros países latino-americanos que passaram por governos de esquerda, no Brasil não houve reforma da Constituição (como Venezuela, Equador, Bolívia), quebra de contratos (como Argentina) ou restrições à circulação de capitais, ressalta Safatle.

Por conseguinte, Safatle (2017, p. 87, 89) aponta que não houve avanços na conformação de mecanismos de democracia direta e que a ascensão social dos mais pobres não alterou os níveis brutais de desigualdade. Segundo o autor, “na verdade, o lulismo não representou uma política de combate à desigualdade, mas uma política de capitalização dos pobres, o que é algo totalmente diferente.” Ademais, ao financiar com recursos públicos o capitalismo nacional, o lulismo teria intensificado as tendências monopolistas da economia do país, fomentando os processos de oligopolização e de cartelização. Portanto, ao invés de impedir o processo de concentração econômica, o Estado brasileiro o estimulou.

Sobre esse contexto caracterizado por Singer, Boito Júnior e Safatle, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal)¹⁶⁴ retoma as discussões feita por Tânia Bacelar de Araújo sobre as políticas implícitas de desenvolvimento regional. Para o entrevistado, quando Araújo diz que os programas sociais de transferência de renda são mais efetivos do que as políticas regionais há um fundamento nisso, pois algumas regiões prioritárias das políticas regionais são aquelas em que a dinamização da economia se dá sem que necessariamente se tenha produção. Ou seja, são os rincões do país no Nordeste e no Norte que vão reunir áreas muito pauperizadas que não têm diversificação produtiva nem adensamento de conhecimento científico e técnico. Portanto são regiões que vivem e sobrevivem das transferências governamentais de estados e do Governo Federal, e quando há algum setor da economia relativamente dinâmico, trata-se do que Milton Santos denomina de circuito inferior, muito informal, expõe Rocha Neto.

Nesses casos, de fato políticas como o *Programa Bolsa Família* são muito mais importantes que as políticas regionais, pois estas atuam sobre a formalização ou a dinamização de setores já estruturados, em grande medida utilizando fundos públicos, voltados para a iniciativa privada e com um nível de exigência muito elevado para os tomadores de empréstimo/crédito. Mesmo que alguns fundos públicos sejam destinados aos pequenos produtores, trata-se de um instrumento financeirizado, que tem um certo nível de formalização que não consegue atingir os setores mais informais da economia ou os pequenos negócios. Em áreas com capital social muito baixo, certos instrumentos das políticas públicas não são efetivos, conclui o entrevistado.

Um dos entrevistados aponta que entre as propostas da *PNDR I* (2003) e a *PNDR II* (2015) houve avanços socioeconômicos nas regiões mais pauperizadas no Brasil, mas nada muito significativo. Talvez um incremento quantitativo de PIB ou renda *per capita* em algumas microrregiões, embora a maioria das microrregiões tenham se mantido no mesmo patamar, sem mudar de classe no âmbito da tipologia regional da *PNDR I*. Portanto, há uma questão estrutural no país que se intensifica em conjunturas de instabilidade econômica como esta que estamos vivenciando no Brasil em decorrência do *impeachment* de Dilma Rousseff e da eleição do governo antidemocrático de Jair Bolsonaro, pois são justamente as regiões mais pauperizadas as que mais sofrem. Nas cidades maiores, os pobres conseguem desenvolver algumas estratégias de sobrevivência, mas em lugares muito pobres, quase não há

¹⁶⁴ Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

alternativas, a situação é mais grave. Tanto os investimentos privados como os públicos tendem a ser realizados em áreas com maior capacidade de retorno, explica o entrevistado.

Ainda sobre o contexto político e econômico descrito por Singer, Boito Júnior e Safatle, Luís Antônio Rodrigues Elias (informação verbal)¹⁶⁵ aponta que, embora tenha ocorrido um grande esforço nos governos de Lula e Dilma em colocar CT&I como um dos pilares do desenvolvimento nacional, fazendo-o um tema transversal dentro do governo e tentando aclarar sua importância dentro da sociedade, não houve pleno sucesso nessas tarefas, pois após o *impeachment* de Dilma Rousseff essa pauta ocupa um espaço menor na agenda governamental, nem mesmo o tema da indústria se coloca como um fator decisivo para o Brasil enfrentar os seus desafios, tudo parece que se resume à questão da reforma da previdência. Assim, ganham destaque as questões imediatistas ou o que se pode chamar de políticas neoliberais tardias, com um movimento ortodoxo e de ajuste fiscal penoso para o Brasil e para os trabalhadores brasileiros.

Segundo Elias, sem uma política de CT&I robusta não há formação de mão de obra qualificada, há redução da capacidade das empresas brasileiras em competir no cenário internacional. Um elemento adicional nessa conjuntura seria a presença no cenário mundial da criação de barreiras técnicas para certificação de produtos e para a criação de patenteamentos que dificultam a inserção do Brasil no mercado internacional. Há tendências muito fortes que poderão excluir o Brasil do comércio internacional de bens tecnológicos caso o país não consiga colocar de fato CT&I como um dos pilares do desenvolvimento.

6.3. Conflitos intrasetoriais: os exemplos das políticas de educação e de CT&I

É evidente que cada política pública apresenta um olhar específico sobre o setor ao qual se debruça, seja pelo maior conhecimento e *know how* acumulado, seja pelas demandas de ordem política e econômica que ensejam satisfazer. Ainda assim, mesmo no domínio interno de cada setor há disputas e controvérsias, as quais uma política, ainda que bem formulada, não é imune. Em outras palavras, as políticas públicas não dispõem de plena capacidade de se manter afastadas ou protegidas de certas influências ou circunstâncias.

Não iremos pontuar todas as divergências intrasetoriais identificadas, em grande medida já mencionadas nos capítulos anteriores. De maneira geral, nosso intuito é chamar atenção para a existência de **tensões, conflitos e disputas internas a cada setor** que acabam

¹⁶⁵ Secretário Executivo do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) entre 2006 e 2014. Entrevista concedida à autora em 29/03/2019.

por resultar em divergências no âmbito do conjunto de políticas públicas, em parte responsáveis pela fragmentação e descontinuidade das políticas e pela falta de cooperação no seio da administração pública, fatores que a nosso ver, contribuem com a permanência e acirramento das desigualdades regionais. Não obstante, apontaremos alguns exemplos dos setores de educação e de ciência, tecnologia e inovação para basearmos nossas reflexões, reiterando que esse cenário de conflitos internos também se faz presente nos demais setores.

Um conflito mencionado na bibliografia sobre as políticas educacionais diz respeito à instituição do *PNE 2001-2010*. Segundo Luiz Fernandes Dourado (2010, p. 682, 695) e Márcia Ângela da S. Aguiar (2010, p. 710-711), dois projetos de lei apresentados quase simultaneamente ao Congresso Nacional ambicionaram fundamentar o plano nacional de educação para a primeira década do século XXI. Em 10 de fevereiro de 1998 foi protocolado o Projeto de Lei nº 4.155, conhecido como “PNE da Sociedade Brasileira”, formulado por um conjunto de instituições da sociedade civil – entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e movimentos populares, a exemplo do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Dois dias depois, o Ministério da Educação encaminhou ao Congresso Nacional como iniciativa do Poder Executivo o Projeto de Lei nº 4.173, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Este passou a tramitar como anexo do “PNE da Sociedade Brasileira”, sendo que a versão aprovada pelo Congresso Nacional teria em grande medida adotado as proposições do Poder Executivo em detrimento daquelas encaminhadas pela sociedade civil organizada, ainda que algumas demandas históricas da população brasileira tenham sido consideradas.

As principais proposições do “PNE da Sociedade Brasileira” descartadas diziam respeito ao incremento dos investimentos públicos em educação e a conformação de um sistema de gestão mais democrático e de caráter nacional e intergovernamental. Ou seja, predominou o paradigma neoliberal de redução do papel do Estado, além do caráter autoritário e centralista do planejamento governamental.

Outro exemplo também mencionado na bibliografia atinente às políticas educacionais diz respeito às relações entre o *Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010* e o *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) 2008-2011*. Este último, de caráter mais tático e de médio prazo, não teria levado em consideração o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e metas estabelecidas pelo *PNE*, de caráter estratégico e de longo prazo, ao qual estaria subordinado, apontam Dourado (2010, p. 687) e Demerval Saviani (2007). Para este autor, o *PDE* seria um grande “guarda-chuva” que abrigaria todas as ações e programas do MEC em curso. Embora se relacione com uma ou outra ação prevista no *PNE*, os baixos níveis de

implementação e execução deste teriam dado margem à elaboração de uma nova política setorial, que apesar de não corresponder a uma substituição, ganhou maior proeminência¹⁶⁶.

Com base na análise apresentada no Capítulo 5 sobre os programas elaborados e implementados no bojo do *PDE* inferimos que parte de tal proeminência se relaciona com o atendimento de interesses de grupos privados que foram diretamente beneficiados pelos programas e ações realizados em sua vigência – *Prouni*, *Pronatec* e *Programa Mais Médicos* –, em grande medida desfavoráveis à expansão e consolidação do ensino público, gratuito, de qualidade e voltado para a formação cidadã, conforme defendido pelo *PNE*.

Ainda que alguns dos programas associados ao *PDE* tenham sido desenhados em consonância com as diretrizes da *PNDR* e com os desafios que se apresentam à superação das desigualdades regionais no país, as diversas críticas referem-se mais propriamente à sua consecução. Isso não quer dizer que se trata de um problema das fases de implementação e de execução, mas que, embora o diagnóstico e as diretrizes no âmbito estratégico sejam pertinentes, as escolhas táticas e operacionais que concretizam tais programas são enviesadas, ou seja, direcionadas para privilegiar certos grupos econômicos e sociais que fogem ao escopo da política. Isso tende a ter o efeito contrário aos objetivos elencados, a saber, o de reduzir as desigualdades sociais e espaciais que se fazem presentes ao longo da história de nosso país.

Neste aspecto, é interessante observar que a mera inclusão do setor privado no escopo de abrangência de um programa pode ser utilizada para corrompê-lo em direção à uma atuação que reforça as desigualdades. Por exemplo: o *Pronatec* teve como objetivo a expansão da rede de ensino profissional e tecnológica, tanto pública como privada, mas o que se verificou foi o significativo crescimento da rede privada em comparação com a rede pública, realizada por meio do uso de recursos públicos. Mesmo quando houve a criação de distintos programas para o setor público e privado, como o *Reuni* de um lado, e o *Prouni* e o *Fies* de outro, o setor privado novamente se sobressaiu.

Tendo em mente os conflitos supracitados, recorreremos às contribuições de Poulantzas (1985, p. 159) sobre o fato de que ocupar o governo não significa forçosa nem automaticamente controlar de fato os aparelhos de Estado, ou mesmo alguns. Pode haver o controle formal do governo, mas sem o controle real dos aparelhos que conferem unidade e centralização ao Estado. Ademais, a organização institucional do Estado torna possível a permutação do papel dominante de um aparelho por outro, dando condições para o

¹⁶⁶ O *PDE* corresponde à uma publicação do MEC, enquanto o *PNE* é uma lei, devidamente aprovada pelo Congresso Nacional, que para ser revogada, parcial ou integralmente, demandaria a aprovação de outra lei.

deslocamento do poder quando uma classe ou fração não hegemônica ocupa determinado aparelho até então sob controle da classe ou fração hegemônica no bloco no poder.

Tais mecanismos podem ser observados no caso das políticas educacionais, a exemplo do *Pronatec*, uma vez que este programa foi elaborado, implementado e executado no bojo do *PDE 2008-2011*, em si uma tentativa de dar novos rumos às políticas educacionais ainda sob a vigência do *PNE 2001-2010*, em certa medida rompendo com algumas diretrizes deste. Conforme assinalamos anteriormente, um dos principais beneficiados do *Pronatec* foram as instituições do “Sistema S”, até então mais próximas do MDIC. No entanto, possíveis mudanças nas arenas políticas tornaram o MEC mais permeável às demandas do “Sistema S”, em parte contrárias aos interesses dos atores que atuam nas arenas do setor educacional defendendo a educação propedêutica, especialmente alguns sindicatos dos profissionais da educação e movimentos da sociedade civil organizada.

Segundo Poulantzas (1985, p. 160-161), mesmo no seio de cada aparelho de Estado, o poder real não se situa necessariamente no cume de sua hierarquia administrativa. Haveria, portanto, uma distinção entre **poder real e poder formal**, ou seja, ainda que uma dada classe ou fração de classe ocupasse o governo do ponto de vista formal – os cargos institucionais, sobretudo, os mais elevados na hierarquia estatal – isso não implica no real controle dos aparelhos do Estado nem no controle real do poder. Mesmo que os aparelhos do Estado sejam ocupados por uma classe ou fração de classe, isto também não pressupõe que esta detenha o papel dominante no Estado. Muitas vezes o centro real do poder em cada instituição não se situa no topo da hierarquia funcional (Ibid., 159).

O autor corrobora a distinção entre poder real e poder formal ao tratar da questão da cena política, que se refere à luta das forças sociais organizadas em partidos políticos, ou seja, a representação partidária de classe. “A entrada de uma classe na cena política e a sua saída dependem da conjuntura concreta que determina a sua *organização de poder* e as suas relações com os partidos” (POULANTZAS, 1985, p. 241, grifo do autor). Assim sendo, para além da cena política, tida como campo particular de ação dos partidos políticos, haveria um “espaço das práticas políticas em geral”, que permite a ação de uma classe política no “bloco no poder” mesmo que esta não apareça na cena política. Destarte, ainda que um partido político obtenha uma derrota partidária ou seja excluído das relações com os partidos das classes dominantes, isso não significa diretamente a sua exclusão no “**bloco no poder**”.

O conceito de bloco no poder, utilizado por Poulantzas (1985, 1986), recobre o campo das práticas políticas, referindo-se à relação entre as classes ou frações de classe que dominam o Estado e suas instituições. Contudo, não estão excluídas de sua dinâmica as classes

dominadas, ou seja, elas não são exteriores ao Estado, na medida em que surgem como “classes de apoio” ¹⁶⁷ do bloco no poder ou obtêm o controle de algumas instituições de menor relevância, de tal modo que, o bloco no poder, reflete em última instância a luta de classes no seio do Estado¹⁶⁸.

Segundo Poulantzas, Marx distingue “[...] nitidamente classes ou frações *politicamente dominantes*, participando do bloco no poder, e classes ou frações *reinantes*, cujos partidos políticos se encontram presentes nos lugares dominantes na cena política [...]” (1985, p. 244, grifo do autor). Assim, haveria uma defasagem entre o lugar de uma classe ou fração no campo das práticas políticas em geral e o seu lugar na cena política. Essa defasagem ocultaria o fato de que os deslocamentos no interior do campo das práticas políticas não coincidem com os da cena política, fazendo com que as mudanças de hegemonia entre as classes ou frações no “bloco no poder” não sejam necessariamente acompanhadas por alterações da representação partidária na cena política. Consequentemente, poderia haver a ausência da classe ou fração hegemônica na cena política.

Por sua vez, Ralph Miliband (1972) também busca ressaltar o papel e a influência da elite na formulação de políticas e ações do Estado. Miliband argumenta que a elite não necessariamente ocupa cargos executivos no governo, mas por meio da socialização política e da posição dos capitalistas no sistema de valores e representações sobre a sociedade, acaba por definir as políticas públicas.

Por conseguinte, de acordo com Poulantzas (1985, p. 245) haveria uma distinção entre classe ou fração hegemônica (que possui o poder político) e a classe ou fração reinante (que detém o aparelho de Estado). Logo,

¹⁶⁷ Segundo Poulantzas (1985, 1986), as “classes de apoio” surgem em decorrência da incapacidade de organização política autônoma, sendo mantidas por meio de um “processo de ilusões ideológicas”, no qual medidas pontuais são tomadas pelas classes ou frações dominantes no bloco no poder a fim de alimentar a ilusão de um compromisso destas em relação ao atendimento das demandas das outras. Mas, na verdade, não há qualquer sacrifício político real para o bloco no poder. Dessa forma, não haveria possibilidade de as classes dominadas partilharem verdadeiramente o poder sem transformações radicais do Estado, pois sua simples presença não seria o bastante.

¹⁶⁸ Poulantzas (1985) adverte que o bloco no poder não pode ser equiparado ao conceito de aliança, uma vez que esta ocorre num nível determinado do campo da luta de classes e combina-se frequentemente com lutas em outros níveis entre as partes da aliança. No caso do bloco no poder há uma relativa unidade em todos os níveis da luta de classes, no qual sacrifícios mútuos são exigidos para que o bloco no poder se mantenha. Transformações significativas nas alianças não seriam capazes de promover rupturas na forma de Estado, mas mudanças profundas no bloco no poder sim, daí sua relativa homogeneidade política, econômica e ideológica. Mesmo que ocorram saídas ou entradas de classes ou frações de classe no bloco no poder ou um deslocamento da hegemonia entre elas, não necessariamente haveria mudanças na forma de Estado ou na sua configuração típica. A hegemonia se manifesta na dominação de uma classe ou fração sob as demais no âmbito do bloco no poder. Deste modo, a classe hegemônica atua visando colocar os seus interesses políticos e econômicos de classe como representativos do interesse geral da nação, mantendo uma dominância específica entre as classes e frações dominantes que compõem o bloco no poder.

a classe ou fração hegemônica pode ser igualmente reinante e detentora do Estado; mas a classe ou fração reinante pode ser detentora do Estado sem por isso ser hegemônica. [...] A combinação concreta, que não é uma simples combinatória, pode ir até uma descentralização completa destes três lugares, cada um dos quais podendo ser ocupado por uma classe ou fração diferente. A classe ou fração reinante, e isso é ainda mais válido para as que são detentoras, pode, além disso, não só ser hegemônica, *mas até, por vezes, não fazer parte do bloco no poder*: uma classe que tem simplesmente o estatuto de classe aliada deste bloco, pode, durante um breve período, ser a classe reinante (Idem, grifos do autor).

Na apreciação de Bob Jessop (1990, p. 30), a leitura de Poulantzas (1978, 1985) é restrita em dois aspectos: i) a coesão do Estado por meio da organização do bloco no poder sobre a hegemonia do capital monopolista, fato que faria do Estado um instrumento, se não de uma classe ou fração de classe sozinha, do bloco no poder; ii) a visão reducionista sobre os efeitos do poder estatal, necessariamente circunscritos pela dominância do capitalismo que, no longo prazo, só podem corresponder aos interesses da classe dominante.

Segundo Jessop (1990, p. 34), trata-se, em suma, de uma visão funcionalista do Estado, uma vez que este corresponde à coesão de uma sociedade dominada pelo capitalismo que, como o Estado, necessariamente funciona para se reproduzir. Nesse escopo, a forma do Estado seria irrelevante, já que a economia, em última instância, é tida sempre como o fator determinante. Isso significa que tal abordagem ignora a perspectiva de que o Estado é um sistema de dominação política, cuja forma deve ser mais ou menos adequada para assegurar as demandas para acumulação do capital em diferentes situações.

Por conseguinte, visto que o capitalismo não existe em forma pura tampouco em isolamento, os Estados nas sociedades capitalistas irão necessariamente diferir uns dos outros, argumenta Jessop (1990, p. 44; 2016, p. 8, 15). Ademais, o desenvolvimento desigual das relações econômicas, políticas e ideológicas significa que não há um espaço homogêneo (subnacional, nacional ou supranacional) no qual estratégias políticas globais operam. Cada formação social é o produto de estratégias conflituosas que se sobrepõem de maneira não plenamente coincidente no tempo e no espaço e em combinações distintas (1990, p. 264, 269). Nesse panorama, é importante notar que cada Estado desenvolve seus próprios discursos, seus ritmos e temporalidades, seus interesses e capacidades (1990, p. 362; 2007, p. 9-11)¹⁶⁹.

Na apreciação de Jamie Peck (informação verbal)¹⁷⁰, Bob Jessop seria o único teórico do Estado que, de fato, levou em consideração a dimensão espacial em suas análises, tendo produzido robustas contribuições para o entendimento da espacialidade do Estado

¹⁶⁹ O debate de Peck e Theodore (2007) sobre “capitalismo variegado” é bastante elucidativo nesse contexto.

¹⁷⁰ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

No que concerne à nossa investigação, acreditamos que as observações de Poulantzas e de Jessop são elucidativas quando observamos o contexto político brasileiro no qual as políticas públicas em exame foram criadas, implementadas e executadas.

Retomemos as discussões sobre o **lulismo**, que se conformou a partir da ascensão de Luís Inácio Lula da Silva ao posto de presidente do Brasil e vigorou até o *impeachment* de sua sucessora, Dilma Rousseff, com respectivo enfraquecimento do Partido dos Trabalhadores (PT) e de seu projeto político para o país. A estratégia política do lulismo, pautada numa conciliação de classes, em parte demonstrou essa relação entre poder formal e poder real, uma vez que, para garantir a governabilidade nos termos do presidencialismo de coalizão brasileiro apontado por João Mendes da Rocha Neto e Djalma Freire Borges (2016), houve a necessidade tanto de incluir na equipe de governo (nos aparelhos de Estado, na terminologia de Poulantzas) grupos não necessariamente alinhados com as pautas históricas defendidas pelo PT como aumentar a permeabilidade do governo (ou das arenas políticas) aos grupos de interesse, classes ou frações de classes que não compunham as arenas políticas formais ou possuíam presença menos significativa. Nas palavras de Rocha Neto e Borges (2016, p. 471):

O perfil fragmentário dos gabinetes ministeriais fez surgir, ampliou, acentuou e fortaleceu a feudalização da máquina pública em todos os níveis e naturalizou perante os partidos o mecanismo de distribuição de cargos dos altos escalões, em troca de apoio aos projetos do governo. Essa forma de operar as políticas públicas implica, de um lado, a formação de um modelo perverso em que as ações governamentais se tornam cada vez menos republicanas e, de outro, um modelo cada vez mais ministerial e partidário.

Bob Jessop (2008, p. 29-30) argumenta que a análise sobre os interesses dos agentes que atuam nas arenas políticas deve preocupar-se com as vantagens comparativas que podem advir de determinada conjuntura, em vez de pautar-se numa noção de interesses absolutos postulados isoladamente. Dessa forma, os interesses de um agente podem variar de acordo com cada situação, dependendo das oportunidades e constrangimentos conjunturais. Portanto, deveríamos sempre especificar quais aspectos dos interesses de um agente estão sendo satisfeitos ou prejudicados em dada situação.

Observemos novamente os conflitos no âmbito intrasetorial. Luís Manuel Rebelo Fernandes (informação verbal)¹⁷¹ assinala que a integração das ações governamentais tem sido baixa no Governo Federal não porque existem divergências substanciais no âmbito intrasetorial, mas porque cada gestor quer para si o reconhecimento de que foi ele quem fez um dada política ou investimento. Isso certamente seria um fator de ineficiência no sistema.

¹⁷¹ Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), entre 2004 e 2007, e Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), entre 2007 e 2011. Entrevista concedida à autora em 15/04/2019.

Nesse contexto, o *PACTI 2007-2010* foi justamente uma tentativa de articular e integrar melhor as ações do setor de CT&I e dar um sentido de conjunto dos investimentos e viabilizar a consecução de projetos estruturantes. O *PACTI* teria materializado a estratégia de CT&I vigente no período anterior, passando pela seguinte constatação: o MCTI era responsável por formular a política setorial, mas a execução estava descentralizada em várias áreas de governo, uma vez que os recursos para CT&I estão fragmentados na estrutura da administração pública: cerca de 1/3 estão no MCTI e o restante está sob controle do Ministério da Educação, da Embrapa, do Ministério da Defesa etc. O *PACTI* teria sido importante pois representou uma tentativa de reunir sob um mesmo plano todos os recursos que estavam dispersos, numa mesma estratégia de CT&I, advoga Fernandes.

De forma semelhante, Luís Antônio Rodrigues Elias (informação verbal)¹⁷² destaca como características do setor de CT&I a necessidade de investimentos constantes, a poupança reduzida e a necessidade de complementação permanente com o setor privado e com outras esferas de governo (secretarias estaduais e FAPs). Nesse aspecto, haveria problemas na estrutura institucional, como a fraca interrelação entre CNPq, Capes, BNDES, Finep, MCTI e ministérios correlatos (Educação, Agricultura, Defesa, Saúde). Seria necessário ter uma complementaridade no âmbito do planejamento, tanto horizontal (entre órgãos de um mesmo ente federado) como vertical (entre órgãos e diferentes entes federados). Essas constatações teriam levado à compreensão do contexto regional e nacional e de como o Brasil se insere no modelo de competição a nível internacional, argumenta Elias.

Adicionalmente, é importante lembrarmos que as políticas de CT&I são menos institucionalizadas que outras políticas setoriais, como as de Educação, estando mais próximas das influências dos atores setoriais (FAPs, associações científicas, grupos de pesquisa, secretarias estaduais de C&T).

Nesse panorama, Luís Antônio Rodrigues Elias destaca que foram criados no âmbito do MCTI rodadas permanentes de discussão temáticas, nas quais se reuniam os grandes atores interessados (empresas, grupos de pesquisa etc.) para balizar a posição do MCTI sobre um dado tema. Muitas vezes esses atores adotavam posições opostas, mas a preocupação do MCTI seria justamente consultar vários atores (abrangendo todas as macrorregiões do país) e, assim, obter uma diversidade de opiniões. Muitas vezes os programas do MCTI surgiram a partir da necessidade de estabelecer redes de pesquisa entre tais atores ou segundo as demandas e discussões debatidas nas rodadas de discussão. Nas palavras de Elias:

¹⁷² Secretário Executivo do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) entre 2006 e 2014. Entrevista concedida à autora em 29/03/2019.

Isso funcionou? Eu diria que sim, mas de forma incipiente. Precisa de mais conferências nacionais e de mais interação entre os atores do setor. Além disso, precisa de mais institucionalização para evitar as descontinuidades. É necessário ter políticas institucionalizadas que apontem claramente quais são os objetivos nacionais e que reforcem a capacidade das instituições do sistema de CT&I (Capes, Finep, CNPq etc.). Não seria factível ter uma consulta pública permanente sobre os temas de CT&I, até porque os debates exigem um nível de conhecimento aprofundado.

Ainda sobre a baixa institucionalização legislativa e normativa das políticas de CT&I, um dos entrevistados assinala que as Conferências Nacionais de CT&I permitiam a correção da política setorial¹⁷³. Grande parte do que foi apresentado nas Conferências foi absorvido na *ENCTI 2012-2015*. No entanto, o entrevistado faz uma ressalva:

Não se pode delegar responsabilidades, ou seja, a responsabilidade por fazer as escolhas está com o gestor, que precisa ter capacidade de ouvir a sociedade e bom senso para fazer com que as Conferências reverberem todas as dimensões do quadro geral que elas tratam, mas o planejamento cabe à estrutura de Governo. Caso contrário, haveria a formação de várias assembleias formadas por grupos de interesses específicos.

No que tange à abordagem regional, Luís Antônio Rodrigues Elias relata que, ao invés do MCTI dizer o que deveria ser feito, ele perguntava aos estados (Secretarias de C&T e FAPs) quais eram as suas demandas. Houve, dessa forma, uma tentativa de tratar a questão regional a partir do olhar local (estados), e não do centro (Governo Federal). Foram criados programas envolvendo estados de uma mesma macrorregião, que não eram de caráter nacional. Houve um aumento dos valores destinados às FAPs oriundos do Governo Federal. Houve também uma melhor estruturação de FAPs para promover a descentralização dos recursos para as macrorregiões mais carentes. Nesse sentido, um destaque foi a estruturação das FAPs dos estados do Centro-Oeste, em torno de editais regionais.

A abordagem regional seria uma das possibilidades de reequilibrar o jogo de poder entre os diferentes atores do setor, em especial entre os estados federados, relata Elias. Nesse sentido, as relações com as FAPs foram essenciais para desconcentrar os recursos financeiros e orçamentários. Ao colocar as FAPs menos estruturadas como parceiras importantes do MCTI, evitou-se manter a destinação de recursos para aquelas já mais consolidadas.

¹⁷³ Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) advoga que o *Livro Verde*, o *Livro Branco* e o *Livro Azul*, decorrentes das Conferências Nacionais de CT&I, não são políticas de verdade, são documentos de referência. Um documento importante, posterior ao recorte temporal adotado nesta investigação, seria o novo *Marco Legal da CT&I* (Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, que regulamentou a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016), que avança sobre o que a Lei da Inovação não conseguiu fazer à época, como um acordo com os órgãos de controle para que as políticas de CT&I conseguissem operar com alguns mecanismos que haviam sido anunciados mas não haviam sido regulamentados até então. É como se o *Marco Legal da CT&I* fosse uma regulamentação geral do setor. Embora ele tenha maturado agora, trata-se de uma discussão antiga, liderada pelo Consecti com posterior apoio da Confap, expõe o entrevistado.

6.4. Disputas na esfera financeira e orçamentária

Além da coesão e integridade das políticas públicas, seja no âmbito do próprio setor ou no que concerne às relações e inter e intragovernamentais, podemos verificar também a presença de tensões, conflitos e disputas no escopo do Estado e do planejamento ao analisarmos a **dimensão financeira e orçamentária**, especialmente no que concerne ao montante de recursos atrelados a cada setor.

O gráfico a seguir exibe a evolução orçamentária dos valores empenhados¹⁷⁴ no período de 2004 a 2016, referentes aos Ministérios sob análise¹⁷⁵.

Gráfico 9 - Evolução orçamentária dos órgãos da Administração Pública Federal: valores empenhados - Brasil, 2004-2016

Embora o gráfico anterior demonstre um crescimento bastante desproporcional do Ministério da Educação em comparação com os demais, é importante levar em consideração os gastos de cada setor segundo os grupos de despesas, exibido em detalhes no Apêndice 7. A

¹⁷⁴ Valor empenhado é o valor que o Estado reservou para efetuar um pagamento planejado.

¹⁷⁵ Cf. Apêndice 7 – *Ministérios: dados financeiros e orçamentários*, para informações mais detalhadas.

esse respeito, o gráfico a seguir sintetiza os dados relativos a investimentos entre diferentes órgãos da Administração Pública no nível federal.

Gráfico 10 - Dotação orçamentária final dos órgãos da Administração Pública Federal: investimentos - Brasil, 2001-2016

Observando o gráfico anterior, podemos notar que a capacidade de investimento direto dos órgãos públicos é bastante distinta. Houve um significativo incremento dos recursos

orçamentários de alguns órgãos federais, destacadamente dos Ministérios dos Transportes (MT) e do Ministério da Educação (MEC), seguidos pelo Ministério das Cidades (MCidades) e pelo Ministério da Integração Nacional (MI), além dos Ministérios da Defesa e da Saúde, que não constam em nossa investigação. Comparativamente, o Ministério do Turismo (MTur), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) apresentaram tímido incremento dos recursos orçamentários voltados a investimentos.

Cabe destacarmos que se trata de um contexto bastante específico, largamente influenciado pelo lançamento do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* em 2007, que mobilizou um elevado montante de recursos no cerne do Governo Federal, destinado mormente ao incremento de infraestrutura logística e energética, e secundariamente infraestrutura social e urbana, envolvendo diversos ministérios. Nesse panorama destacaram-se os investimentos associados aos grandes eventos esportivos da Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 e os investimentos em infraestrutura hídrica e energética, como o Projeto de Transposição do Rio São Francisco.

Ademais, houve grande variação na composição dos grupos de despesas¹⁷⁶ em cada setor. O MT e o MTur apresentaram maior participação dos gastos com “Investimentos”; o MEC teve parte significativa de suas despesas com “Pessoal e Encargos Sociais”; o MCTI e o MDIC apresentaram o predomínio de gastos com “Outras Despesas Correntes”¹⁷⁷. No caso do MCidades e do MI houve certa variação na predominância dos grupos de despesa ao longo do período analisado, especialmente no tocante a “Investimentos” e “Inversões Financeiras”.

¹⁷⁶ Classificação das despesas correntes: 1) Pessoal e Encargos Sociais: pessoal ativo, inativo e pensionistas, mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência; 2) Juros e Encargos da Dívida: pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária; 3) Outras Despesas Correntes: não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. No caso das despesas de capital há: 4) Investimentos: despesas de capital que impactam o PIB, tais como a realização de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; 5) Inversões Financeiras – despesas de capital que não impactam o PIB, tais como a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; 6) Amortizações: pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária. Há também a Reserva de Contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos (SIOP, 2019).

¹⁷⁷ Conforme se pode verificar nos dados disponibilizados pelo SIOP (2019), nessa modalidade se sobressaíram as transferências para os Estados e para do Distrito Federal no caso do MDIC, que embora abarquem um conjunto diversificado de programas e ações, dizem respeito, sobretudo, à serviços de metrologia e de qualidade industrial. No âmbito do MCTI, destacaram-se as transferências para instituições privadas sem fins lucrativos, no geral relacionadas com o fomento à P&D em instituições de pesquisa associadas a distintos segmentos priorizados pelo setor. Esses exemplos demonstram que cada setor possui suas particularidades.

Embora as particularidades de cada setor no que diz respeito à maneira como utilizam os recursos financeiros e orçamentários disponíveis seja relevante, nos interessa destacar o diferencial no montante de recursos que cada setor dispõe, uma vez que há certa correlação entre poder político e poder financeiro. Em outras palavras, quanto maior a quantidade de recursos financeiros e orçamentários que determinado órgão dispõe, maior tende a ser sua capacidade de influenciar as decisões nas arenas políticas e, por conseguinte, os processos socioespaciais determinados, dentre outros atores, pelo Estado.

Um aspecto crucial relacionado às tensões, conflitos e disputas na esfera financeira e orçamentária diz respeito à criação e aplicação de fundos públicos de caráter setorial.

Nesse panorama, importantes artigos referentes ao financiamento da política educacional associados ao *Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010* foram vetados pelo Presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso de Mello (AGUIAR, 2010, p. 722; DOURADO, 2010, p. 684). Tal fato teria reduzido sobremaneira a capacidade do poder público em expandir e aprimorar a oferta de ensino gratuito de qualidade para toda a população, ao mesmo tempo que teria facilitado a expansão da oferta privada, sobretudo no ensino superior. As críticas apresentadas no *Capítulo 5* sobre o *Pronatec* e o *Programa Mais Médicos*, além dos tensionamentos entre o *Reuni*, por um lado, e o *Prouni* e o *Fies*, por outro, apontam nesse mesmo sentido. Note-se que esses programas foram implementados no período de vigência do *PNE 2001-2010*, e em parte explicitam tais conflitos intrasetoriais sobre o uso dos recursos públicos como fomento às atividades da esfera pública ou da esfera privada.

Luiz Fernandes Dourado (2010, p. 684) argumenta que “(...) há uma interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior”. Nesse contexto, Marcos Ricardo de Lima (2012, p. 10) argumenta que o *Pronatec* exemplificou a opção governista de adotar uma postura de “coexistência pacífica” entre os setores público e o privado, pois, ao mesmo tempo que propiciou a expansão da rede pública de ensino técnico e profissionalizante, transferiu amplos recursos financeiros do poder público para o setor privado, de forma discrepante em relação ao montante recebido pelas respectivas redes públicas de ensino técnico e profissionalizante (federal, estaduais e municipais).

Lembremos também o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que foi vetado pelo Congresso Nacional, o qual garantiria recursos para implementação e execução da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, criada em 2007. Conforme mencionamos antes, parte significativa das ações relativas à *PNDR* demandariam a criação e regulamentação deste fundo, sem o qual a *Política* vem enfrentando graves restrições. Por

consequente, de forma semelhante ao setor de educação, a opção tem sido fomentar as ações do setor privado. Por um lado, houve o enfoque na criação e consolidação de arranjos produtivos locais, em grande medida fundamentados no discurso do desenvolvimento local enquanto um resultado da articulação de iniciativas privadas, devidamente sustentadas por um Estado regulador e facilitador do pleno desenvolvimento do setor produtivo (SILVA, 2014, p. 364). Por outro lado, houve a manutenção da orientação dos fundos de investimentos das políticas regionais e dos incentivos fiscais, com significativos montantes destinados a grandes projetos realizados sob os auspícios da iniciativa privada ou atividades de pequeno e médio porte com parcas contribuições ao desenvolvimento regional (PORTUGAL, 2018, p. 87).

Além disso, os instrumentos financeiros das políticas regionais estariam desarticulados das diretrizes e objetivos da própria *PNDR* e demais planos regionais, em parte porque sua gestão escapa às instituições responsáveis pela formulação das políticas regionais (MACÊDO; PAES COELHO, 2016, p. 491-492; COELHO, 2017, p. 11-12; PORTUGAL, 2018, p. 94-95).

Note-se que os embates e constrangimentos na esfera do financiamento das políticas públicas também ocorre no nível tático. Um exemplo no tocante às políticas regionais é o *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira (PAS)* (BRASIL/MI/MMA, 2008). Embora este apresente diagnóstico e proposições bastante pertinentes, verificou-se um baixo nível de implementação e execução devido a resistências de caráter político e econômico, inclusive dentro das instituições governamentais responsáveis pelo desenvolvimento regional, conforme mencionado por Adagenor Ribeiro (informação verbal)¹⁷⁸. Um dos constrangimentos impostos ao *PAS* foi justamente a exclusão na versão final do plano dos instrumentos de financiamento propostos, adverte o entrevistado. Contudo, sem financiamento uma política pública não se concretiza.

No caso das políticas de CT&I, no âmbito estratégico há um discurso muito forte no contexto da 3ª CNCTI sobre a necessidade de incentivar o crescimento de P&D no setor produtivo privado brasileiro (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 67). Segundo o documento, a infraestrutura de pesquisa científico-tecnológica na área pública é bastante competitiva, ainda que subutilizada, havendo a necessidade de reorientar o gasto público para induzir a elevação do gasto privado em P&D, através de parcerias, subvenções e incentivos fiscais (Ibid., p. 78). De forma semelhante, no âmbito tático-operacional, o *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI) 2007-2011*, reforça tal discurso, apontando:

¹⁷⁸ Servidor Público da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Entrevista concedida à autora em 29/11/13.

Ao contrário do que ocorre nos países industrializados, os pesquisadores, no Brasil, estão em sua grande maioria concentrados nas universidades e pouco contribuem para ampliar a capacidade brasileira de gerar inovações competitivas. Persiste, dessa forma, uma grave distorção no sistema que absorve e gera conhecimento em nossas empresas (BRASIL/MCTI, [2007a?], p. 113).

Por conseguinte, um dos quatro eixos estratégicos definidos pelo *PACTI 2007-2011* foi justamente a promoção da inovação tecnológica nas empresas. Aliado ao discurso da “empresa como motor da inovação” (BRASIL/MCT/CGEE, 2006, p. 84), tem-se a defesa das parcerias público-privadas, do oferecimento de serviços tecnológicos (metrologia, laboratórios de certificação e conformidade etc.) do setor público ao setor privado, do incentivo à P&D no setor privado por meio de mecanismos de encomendas governamentais.

Não ignoramos o imperativo de se fomentar P&D no âmbito das empresas, mas questionamos a maneira como esse discurso tem sido apropriado por forças políticas e econômicas que apregoam a redução do Estado – leia-se, o sucateamento e desmantelamento do setor público, em diversos setores governamentais, ou mesmo o foco no atendimento das necessidades do setor privado via garantia de condições gerais de produção com reduzida regulamentação e fiscalização de suas atividades.

Além dos embates no tocante ao financiamento das políticas públicas, um dos entrevistados expõe um dado relevante sobre as disputas envolvendo as fases de implementação e execução. Embora haja o reconhecimento da falta de recursos financeiros suficientes para atender as demandas de todos os setores, quando se está num período de bonança, o Estado não gasta bem os recursos. Por exemplo: num mesmo momento havia fortes políticas na área habitacional (*Programa Minha Casa, Minha Vida*), na área educacional (*Reuni, Pronatec*) e na área de infraestrutura (*PAC*), demandando a contratação de empresas construtoras para a execução dos programas. Como não há muitas construtoras com porte suficiente para dar conta dos projetos governamentais, elas elevaram sobremaneira os preços dos serviços e escolheram os programas que pagavam melhor, inclusive abandonando projetos já em curso. Então, por falta de uma visão mais integrada do planejamento, o próprio Governo Federal acabou criando uma situação de competição entre os órgãos públicos desfavorável, gastando mais dinheiro do que devia e obtendo serviços de baixa qualidade ou incompletos. Nas palavras do entrevistado,

Havia poucos pescadores e muitos peixes grandes no rio. Por isso muitas obras dos IFs relacionadas ao *Reuni* ficaram atrasadas, outras foram abandonadas. Mas quando se entra na justiça para reaver o investimento, o processo demora e as empresas estão lá ganhando muito mais dinheiro em outros programas governamentais do que vão devolver ao Estado no final [do processo judicial]. Quem fica com o prejuízo é o setor público. Até isso

serviu para a administração pública aprender que não basta haver recurso, precisa saber gastar, planejar cada setor e o todo, pois a abundância de recursos pode ser a véspera da falta de recursos. Não é preciso gastar tudo de uma vez, é preciso saber poupar para gastar com inteligência no futuro, mas nenhum gestor quer deixar dinheiro para o próximo. Há um personalismo muito grande na administração pública.

Outro exemplo mencionado em entrevista a respeito da ineficiência da aplicação de recursos financeiros e orçamentários diz respeito à pertinência e ao grau de maturação das estratégias adotadas pelos setores governamentais. Desde 2003 até o início do ano de 2019, os APLs apoiados pelo MI no bojo das políticas de desenvolvimento regional, têm tido uma taxa de 20% de sucesso, assinala um dos entrevistados.

Inicialmente se entendia o APL como uma espécie de microeconomia territorial, com um aspecto de panaceia, no contexto das discussões do desenvolvimento local, das cidades empreendedoras, como se o prefeito e os atores locais pudessem tudo. Efetivamente a proximidade territorial entre os atores gera sinergias que contribuem com as inovações e o aumento da competitividade. Mas, ao longo dos anos, através das políticas do MI para os APLs percebeu-se que essas iniciativas pouco contribuem com a transformação das realidades locais, pois decisões importantes estão fora da governabilidade dos territórios, como investimentos em infraestrutura, questões tributárias, políticas de financiamento a setores produtivos, certificações e reconhecimento de boas práticas para facilitar importações, investimentos em pesquisa científica etc. Sem o controle sobre esses aspectos do nível macroeconômico você pode ser o melhor empreendedor, mas você não vai conseguir avançar, como a teoria dos APLs promete. Inclusive, o GTP-APL, coordenado pelo MDIC, está em vias de desativação.

Levando em conta esse percentual elevado de fracasso, a partir de 2014 o MI passou a utilizar alguns critérios para atuar em setores específicos no âmbito das políticas de dinamização de APLs, relata o entrevistado, pois seria mais fácil fazer acordos de cooperação com outros Ministérios para que os projetos ganhassem escala. Assim, foi montada uma matriz setor-território para identificar as concentrações espaciais de distintas produções, respeitando o critério de representatividade regional.

Por conseguinte, em 2014-2015 a Redesist¹⁷⁹ fez um estudo para identificar as cadeias produtivas estratégicas nacionais para o século XXI no âmbito do *Programa Rotas da Integração Nacional* do MI, inserido no PPA 2006-2019. A grande carência verificada nos APLs existentes seria o conhecimento, ou seja, as pessoas envolvidas nos APLs terem conhecimento sobre as boas práticas envolvidas nos processos de produção e de comercialização, já que se trata, em grande medida, de segmentos associados à agricultura familiar, com alto nível de informalidade e gargalos na gestão dos negócios. Havendo certo

¹⁷⁹ Rede de pesquisa interdisciplinar sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Para mais informações, conferir: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>.

nível de profissionalização, a articulação com a indústria se faria de maneira mais tranquila e a cadeia produtiva se desenvolveria sem grandes problemas, argumenta o entrevistado.

Contudo, não se trata apenas de qualificação profissional dos agricultores familiares, adverte o entrevistado. Haveria inércias presentes no subdesenvolvimento que exigem grandes transformações endógenas, de formalização não apenas no regime de trabalho, mas no processo de comercialização. Em sua apreciação crítica, o capital sempre é mais organizado que o trabalhador, mas os obstáculos foram percebidos mais na ponta da cadeia (produção de base familiar) e comercialização dessa matéria-prima para a indústria (ainda dominada por intermediários que subordinam os produtores). Por isso “não adianta criar indústrias para processar e conferir maior valor agregado aos produtos, pois os agricultores familiares vão continuar com baixa produtividade e com elevada dependência dos intermediários no processo de comercialização de seus produtos”, pontua o entrevistado.

Se a base de fornecimento de matérias-primas não se profissionaliza e não se organiza, as cadeias produtivas não têm sucesso, avalia o entrevistado. Haveria, nesse contexto, fábricas ociosas em algumas cadeias produtivas específicas desenvolvidas pelo *Programa Rotas da Integração Nacional*. A estratégia, então, seria aprimorar o início da cadeia produtiva, uma vez que haveria um certo consenso do ponto de vista dos pesquisadores internacionais de que as etapas anteriores (logística de insumos, relação com fornecedores, *design* de produto, P&D) e posteriores (logística de distribuição, marketing, publicidade, customização, comercialização etc.) à transformação industrial agregariam mais valor do que a produção de fato, exercendo certo comando da economia. Essa constatação seria consistente com a experiência do MI com os APLs. Portanto, o entrevistado conclui:

Se o Brasil quiser ter alguma chance no século XXI, será preciso desenvolver esse raciocínio, de que a indústria de transformação é importante, mas que as outras etapas do processo produtivo também precisam ser desenvolvidas, com inclusão social, inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável.

Adriana Melo Alves (informação verbal)¹⁸⁰ aponta que a abordagem dos APLs mudou desde o início da formulação da *PNDR II*, em 2012. Atualmente, o foco são as redes de sistemas produtivos e inovativos, por conseguinte, teria ocorrido uma passagem da concepção de arranjos locais para redes regionais, com base no estudo da Redesist. Assim, o MI optou por mudar sua atuação, deixando de estruturar diretamente os APLs, muitas vezes começando do zero, e passando a identificar os APLs já razoavelmente estruturados para auxiliar na facilitação de seu desenvolvimento, ou seja, retirando gargalos normativos e infraestruturais.

¹⁸⁰ Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 09/04/2019.

Ademais, além da atuação em segmentos do setor primário da economia, teriam sido incluídos outros segmentos, como as tecnologias da informação e da comunicação (TICs) e a reciclagem. Trata-se de redes de APLs, que incorporam toda a cadeia produtiva, por isso a escala geográfica do *Programa Rotas da Integração Nacional* se ampliou, relata Alves.

6.4.1. Emendas parlamentares

É importante lembrar que os órgãos públicos contam com receitas oriundas de **emendas parlamentares**, que se diferenciam das demais fontes por ter um caráter discricionário mais evidente, ou seja, por serem definidas de acordo com os interesses dos parlamentares, embora haja regras específicas para sua utilização¹⁸¹. Neste panorama, é mais explícito o uso político dos recursos públicos, uma vez que cada partido aloca as emendas nos estados de origem de seus parlamentares, havendo, inclusive, um maior poder de barganha por parte dos partidos que dispõem de maior bancada no Congresso Nacional e, portanto, de maior montante de recursos disponível – fato evidenciado nos dados exibidos no Apêndice 7 –, bem como de maior representatividade nos cargos diretivos dos órgãos federais.

Gráfico 11 - Recursos dos órgãos da Administração Pública Federal oriundos de emendas parlamentares - valor empenhado, em R\$ - Brasil, 2015-2018

¹⁸¹ Cf. Senado Federal. Glossário Legislativo. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em 13 fev. 2019.

Tomemos como exemplo as políticas regionais. Rodrigo Portugal (2018, p. 86) argumenta que após serem recriadas como autarquias e vinculadas ao MI, a Sudam, a Sudene e a Sudeco passaram, na prática, para o controle do Poder Legislativo e das elites regionais, em contraste com a proeminência do Poder Executivo nos períodos anteriores. Isso porque os parlamentares teriam nas superintendências importante forma de aplicação de suas emendas, fazendo com que o poder de decisão esteja mais próximo do Legislativo do que do Executivo. O autor demonstra esse fato ao apresentar o orçamento da Sudam para o ano de 2017, no qual 80% dos recursos seriam provenientes de emendas parlamentares. Ademais, Portugal (Ibid., p. 89) aponta que “todos os instrumentos explícitos da *PNDR* são voltados para a iniciativa privada, e as instituições regionais, que antes eram palco de decisões de investimentos para os estados, não são mais.”

Complementando esse cenário, por meio da análise das emendas parlamentares relacionadas ao *Promeso ao longo dos anos 2000*, João Mendes da Rocha Neto e Djalma Freire Borges (2016, p. 443) assinalam a competição entre os partidos da base de apoio do Governo, bem como uma “irrigação” de recursos financeiros em favor de certas porções do território nacional, de acordo com o dirigente ministerial e suas vinculações partidárias. Para os autores, trata-se de uma arquitetura institucional marcada por complexidade, heterogeneidade e corporativismo arraigados na estrutura do Estado brasileiro, associada aos mecanismos de funcionamento do “presidencialismo de coalizão”¹⁸².

Segundo Rocha Neto e Borges (2016, p. 471), há competição no cerne do presidencialismo de coalizão porque os órgãos tendem a atuar de maneira isolada, com baixa cooperação e coordenação governamental, fato agravado pelo diferencial de aporte de recursos e de poder político entre as instituições. Dessa forma,

(...) vencem as [instituições] mais fortes, ou, melhor dizendo, as que têm mais espaço na agenda ou são conduzidas por partidos e políticos de maior expressão. Para as instituições ocupadas por quadros políticos de menor visibilidade, resta disputar esses recursos em uma luta desigual que, muitas vezes, inviabiliza sua sobrevivência como operadoras de políticas públicas. Tal fato pode indicar uma tendência à “partidarização” das políticas públicas, adotadas para assegurar projetos de poder, das legendas e de indivíduos. As agências federais, seus recursos e programas são usados como instrumentos de barganhas e trocas com a finalidade de angariar apoio no jogo político. Essa forma de operar tende a impor lógicas particularizadas por parte das agências federais, que se regulam mais por questões políticas e menos pelo aspecto técnico nas ações governamentais. Trata-se de uma característica nefasta daqueles que ocupam as estruturas do Estado brasileiro, pois vai incidir diretamente na qualidade dos gastos governamentais e na eficácia de resultados das políticas públicas (Idem).

¹⁸² Cf. definição apresentada na nota de rodapé nº 113, página 262.

Reiteramos os apontamentos dos autores assinalando que o paradigma neoliberal que a todo momento apregoa a redução do Estado em sua capacidade de financiamento das políticas sociais e de investimentos nos setores produtivos nacionais também é um dos principais vetores que influenciam as disparidades de poder político e econômico entre os órgãos governamentais. Destarte, podemos compreender as restrições referentes ao financiamento das políticas públicas como o resultado de disputas e embates entre distintos projetos de desenvolvimento para o país, em associação com processos que atuam na escala internacional.

Retomando a análise apresentada nos capítulos anteriores, pudemos verificar que as políticas de CT&I mantiveram certa dualidade: por um lado, os recursos orçamentários foram direcionados aos programas considerados estratégicos pelo setor, em especial aqueles voltados à P&D em “áreas portadoras de futuro”, como biotecnologia e nanotecnologia, por outro lado, o desenvolvimento social e regional contariam mormente com recursos oriundos de emendas parlamentares.

Corroborando nossa argumentação, Luís Antônio Rodrigues Elias (informação verbal)¹⁸³ aponta que a associação das tecnologias sociais com as emendas parlamentares e das tecnologias de fronteira com fontes orçamentárias do MCTI no desenho do *PACTI 2007-2010* fragilizaram a dimensão do desenvolvimento social e espacial. O cerne dessa distinção seria a maior visibilidade das tecnologias de ponta em relação às tecnologias medianas. Mas, as escolhas entre políticas que priorizem áreas de ponta ou áreas intermediárias são sempre difíceis de serem feitas, relata Elias. “Ao mesmo tempo em que as pesquisas de ponta são extremamente importantes para o avanço geral da ciência, não podemos deixar que elas consumam todos os recursos orçamentários”, destaca o entrevistado.

Sobre as emendas parlamentares, Elias argumenta que elas não são algo ruim em si, já que esse tipo de discricionariedade no âmbito de nosso sistema legislativo democrático é importante. Conforme expõe o entrevistado, as emendas parlamentares entraram nos planos de CT&I como uma complementação do orçamento do Ministério. Em suas palavras:

Todo e qualquer recurso que esteja disponível pode e deve ser utilizado no sentido de compor uma ação que seja relevante para o setor e que cumpra um papel social. O esforço do MCTI foi direcionar as emendas parlamentares para ações que fossem prioritárias no âmbito dos planos do setor. Ainda assim, a cautela é sempre necessária.

¹⁸³ Secretário Executivo do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) entre 2006 e 2014. Entrevista concedida à autora em 29/03/2019.

A esse respeito, Luís Manuel Rebelo Fernandes (informação verbal)¹⁸⁴ relembra que a *ENCTI 2012-2015* definiu três eixos horizontais: i) inovação tecnológica, mais relacionada com inovação nas empresas, em parceria com a FINEP e as FAPs, pautada numa lógica concentradora, já que a aplicação dos recursos dependeria da configuração espacial do setor produtivo já existente; ii) CT&I para projetos estratégicos, especialmente atinentes ao setor de defesa, aos programas espacial e nuclear brasileiro, e ao desenvolvimento da região Amazônica; iii) CT&I para inclusão social, destacando-se a interação com o MDS, em especial os Territórios da Cidadania. Por conseguinte, Fernandes argumenta que o olhar regional da *ENCTI* estaria no programa voltado para a Amazônia, nas parcerias entre o MCTI e as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs) estaduais, ocasião nas quais a ênfase repousaria no desenvolvimento regional, e nos programas da FINEP que destinavam 30% dos recursos do FNDCT para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na apreciação de outro entrevistado, o nacional, o estadual e o municipal são os três níveis da federação, então não podemos ignorá-los no planejamento. Todavia, que outros recortes regionais o setor de CT&I poderia operar? A *ENCTI* não apresentou de fato uma abordagem regional. Em suas palavras:

É um absurdo um Ministério que tem ações que estão na base da concentração regional não tenha uma atenção mínima com a questão territorial, não enxergar que a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da República, de acordo com a Constituição Federal de 1988.

O entrevistado segue argumentando que tudo aquilo que apresenta natureza social e regional foi entregue ao parlamento via emendas parlamentares. O território nunca foi um elo de referência para o setor de CT&I, em parte porque os dirigentes (ministros) não estariam interessados nisso. Ainda que se trate de um problema que transcende os ministérios, haveria a necessidade de se criar uma instituição que estivesse acima destes para gerir o planejamento regional e o planejamento territorial, com capacidade de administrar interesses conflitantes e numa posição de distanciamento dos conflitos cotidianos menores do cenário político.

Conforme expõe Adriana Melo Alves (informação verbal)¹⁸⁵, a lógica das emendas parlamentares é fragmentar os recursos, pois o parlamentar visa atender a sua base eleitoral nos municípios, então quanto mais municípios o parlamentar atender, maior a ampliação da base eleitoral dele. Mas isso não é interessante, pois os projetos são fragmentados, isolados e

¹⁸⁴ Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), entre 2004 e 2007, e Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), entre 2007 e 2011. Entrevista concedida à autora em 15/04/2019.

¹⁸⁵ Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 09/04/2019.

com pouco impacto. Seria preciso, portanto, avançar no casamento entre os interesses dos ministérios e dos parlamentares. Não se trata de um defeito das políticas em si, mas de um problema no âmbito dos programas, que precisam elaborar projetos estruturantes, que tenham impacto no território e no seu entorno, que exijam um aporte mínimo de recursos das emendas parlamentares etc. Nas palavras de Alves:

O parlamentar se adequa ao programa não o inverso. Se nos programas pode tudo, aí o parlamentar vai mesmo atuar como quiser. É preciso construir programas que sejam mais aderentes às estratégias das políticas, fugindo do mais do mesmo, que na verdade é uma questão inercial, para darmos um salto no desenho dos programas para facilitar as parcerias e atingir os entes que mais precisam da presença do Estado.

Corroborando tais apontamentos, Luís Manuel Rebelo Fernandes argumenta que as emendas parlamentares são politicamente frágeis e pulverizam os recursos financeiros do Estado. A tentativa do MCTI ao lidar com as emendas parlamentares era fazê-las reforçar as ações estruturantes do setor, de forma a contribuir com ações maiores.

Não obstante, conforme relata Fernandes, havia certas resistências para desconcentrar e descentralizar regionalmente os recursos de CT&I: a comunidade acadêmica seria resistente na ação, mas não no discurso. Ela não se opõe a ideia de que é preciso promover o desenvolvimento regional, mas na hora de elaborar os critérios de avaliação e repartição de recursos ela faz uso da meritocracia, que nada mais é do que manter os maiores investimentos nos centros de excelência, que são espacialmente concentrados. Por isso o MCTI tentou criar programas/editais voltados especificamente para o desenvolvimento regional. Então, ainda que houvesse resistências, houve avanços, até porque o período foi de expansão dos investimentos do setor, sendo possível manter os interesses dos atores já bem posicionados e atender as demandas por crescimentos daqueles menos favorecidos. Segundo o entrevistado:

Quando o panorama não é favorável, aí a disputa passa a ser sobre recursos que estão no limite ou até em retração. Ainda assim, é bom pontuar que houve uma negociação com o Governo [Federal], com a área econômica, para que os recursos para CT&I do FNDCT fossem descontingenciados e disponibilizados para investimentos, o que de fato houve.

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal)¹⁸⁶ destaca a grande resistência dos atores hegemônicos da área de CT&I – instituições de ensino superior e laboratórios e institutos de pesquisa, inclusive de empresas públicas – no que se refere a mudanças internas

¹⁸⁶ Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2008 e 2010. Diretor de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2011 e 2012. Assessor no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2012 e 2016. Subsecretário de Parcerias, Arranjos Institucionais e Cooperação Internacional, da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), desde janeiro 2019. Entrevista concedida à autora em 12/04/2019.

do setor, em especial a adoção de uma abordagem territorial e regional. Haveria, na visão do entrevistado, poucas possibilidades no curto prazo de mudanças na configuração regional brasileira, embora haja conhecimento e recursos humanos para isso.

Segundo um dos entrevistados, entre 2004 e 2005 houve uma tentativa do MI e do MCTI de articular os fundos setoriais e o FNDCT para promover o desenvolvimento regional, por meio da criação de um fundo regional de C&T para investir nos territórios que estavam à margem dos grandes projetos de CT&I. Ciro Gomes, Ministro da Integração Nacional, e Sérgio Rezende, Ministro da Ciência e Tecnologia, teriam apoiado a iniciativa, mas a Casa Civil não teria autorizado a criação do fundo, havendo também uma reclamação geral da academia, que argumentava ser um absurdo perder recursos que seriam investidos em áreas com nenhum potencial de gerar CT&I no curto prazo. Gestores públicos dentro do próprio MCTI também teriam criticado a iniciativa, dizendo que não fazia sentido colocar os recursos nas regiões Nordeste e Norte do país. Destarte, predominou a velha lógica de manter os recursos onde já existe um nível de excelência em P&D. Como compensação, teria sido criada uma Secretaria no âmbito do MCTI para inclusão social. No entanto, o que houve foi a pulverização de recursos em projetos com baixo impacto, a exemplo da montagem de centros de informática para a população geral acessar a internet, que aos poucos foram sendo fechados por falta de apoio financeiro dos estados e municípios em sua manutenção. "Essa é a visão que eles têm do território, é 'mais do mesmo'", aponta o entrevistado.

O entrevistado assinala que a lógica de funcionamento do setor de CT&I é baseada nos interesses de seus atores hegemônicos – predominantemente do segmento acadêmico – que buscam manter o *status quo*. As "áreas portadoras de futuro" indicadas pelos documentos setoriais são definidas justamente por tais atores hegemônicos, que sempre se incluem no rol de segmentos que devem ser priorizados, impedindo o florescimento de outros. Inclusive, o discurso sobre o imperativo de se manter os investimentos nas experiências já estruturadas e de excelência (universidades, laboratórios, institutos de pesquisa) segue essa lógica. "Os beneficiados pelas políticas são justamente aqueles que definem e tomam as decisões sobre o que é ou não prioritário. Os grupos de interesse reproduzem *ad infinitum* os seus interesses. Se fala tanto em rupturas tecnológicas, mas não se produz rupturas na gestão do Sistema [Nacional de CT&I]". Para o entrevistado não há nenhuma perspectiva de mudar isso.

Na aceção de Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal), "desenvolvimento regional é convergência/integração de políticas públicas em territórios selecionados para ativação do potencial de desenvolvimento". Segundo o entrevistado, no presidencialismo de coalizão a coordenação de políticas públicas no território seria algo

absolutamente difícil, pois as premissas para o desenvolvimento regional não estão dadas: não há coordenação governamental, não há priorização de regiões de fato. O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, teria grande potencial de desenvolvimento, mas problemas seríssimos na segurança pública, então, por mais que haja políticas de incentivos à dinamização produtiva, o setor empresarial não quer investir lá, pois o risco de a carga ser roubada é enorme. Em outros casos, há empregos qualificados nas áreas periféricas – excluindo-se os grandes centros urbanos –, mas a mão de obra não se dispõe a ir ocupá-los, pois não há boas condições locais e regionais de habitação, de saúde, de educação, de lazer e de circulação para que os profissionais tenham uma boa qualidade de vida. Portanto, não há desenvolvimento regional sem a coordenação e participação de um conjunto de políticas públicas que garantam ao mesmo tempo as condições de crescimento econômico e de qualidade de vida aos habitantes, argumenta Ferreira. Se um dos setores falha gravemente, como o de segurança pública no Rio de Janeiro, isso pode comprometer os esforços de todos os demais setores.

De forma semelhante, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)¹⁸⁷ expõe que, quando se faz políticas públicas, no geral há múltiplos objetivos e nem todos apresentam compatibilidades no território, então há contradições que são inerentes à política. Dessa forma, pode haver grande concentração de recursos financeiros para uma determinada política no espaço, mas isso não quer dizer que se está atuando do ponto de vista de políticas regionais. Sempre há um grau de contradição no nível estratégico, pois se trata de escolhas, e não existe uma solução técnica; é preciso fazer escolhas e estas orientam as coisas em direções distintas, esse é o problema, argumenta o entrevistado. Nas palavras de Galvão:

Quando se coloca a questão regional como norteadora e se analisa as demais com base nos objetivos das políticas regionais, é possível tentar reduzir o grau de divergência entre as políticas e, inclusive, respeitar os outros objetivos, pois não é possível dizer que o objetivo de inclusão social é mais importante do que o objetivo de redução da desigualdade regional. É possível fazer escolhas, mas não hierarquizar o que é mais ou menos importante. Ou seja, as escolhas são políticas, não há nada científico que nos permita hierarquizar os problemas e as políticas. O que podemos fazer é uma discussão sobre a coerência do conjunto de políticas com base em alguma referência, que é o que você [autora da presente investigação] está fazendo ao comparar os objetivos das outras políticas com os objetivos da política regional. O desenvolvimento regional é uma síntese das políticas no território, não a mera soma de tudo. Por isso a política regional não necessariamente é mais importante do que as outras.

Ademais, Antônio Carlos Galvão ressalta que as políticas regionais são um tipo específico de política, já o planejamento regional corresponde à uma noção mais ampla,

¹⁸⁷ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

abarcada pelo planejamento territorial. Dessa forma, inferimos que o planejamento regional não diz respeito apenas às políticas regionais, embora estas estejam no seu cerne. Outras políticas, como aquelas analisadas nesta investigação, deveriam compor o planejamento regional, cada qual com a intenção de contribuir com a redução das desigualdades e com a promoção do desenvolvimento na dimensão regional.

6.4.2. *Conjuntura política e mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro*

Singer (2012, p. 13, 28) argumenta que o projeto do lulismo de promover a diminuição da pobreza com a manutenção da ordem, adotando um reformismo fraco, simultaneamente reproduziu e avançou as contradições brasileiras. No plano ideológico, o **lulismo** teria feito uma rearticulação ao retirar a centralidade do conflito entre direita e esquerda – representadas, respectivamente, pelo PSDB e pelo PT no espectro político brasileiro – e ressaltar o conflito entre ricos e pobres, numa polarização semelhante a regimes populistas e com fortes repercussões regionais, uma vez que o maior contingente de pobres se concentra na macrorregião Nordeste (Ibid., p. 32 et seq.).

Ao esmaecer o conflito entre direita e esquerda, o lulismo teria evitado a radicalização política da polarização social brasileira (Ibid., p. 36), além de ter dado projeção ideológica aos ganhos materiais das classes mais baixas da hierarquia social. Assim, o PT teria cumprido parte do seu programa original ao estimular o mercado interno de massas, no entanto, ao desconectar esses avanços com sua histórica postura anticapitalista, os ganhos materiais conquistados pelos mais pobres culminaram na intensificação do estilo individualista de ascensão social, embutindo valores de competição e de sucesso no lulismo (Ibid., p.119).

Na avaliação de Maringoni (2017, p. 44), a manutenção da postura de arbitragem do lulismo, se colocando acima dos conflitos sociais e promovendo a utopia de que todos poderiam ganhar, teve como resultado a despolitização da ação estatal. Assim, ao tirar os interesses antagônicos de cena, o lulismo teria mascarado a luta de classes.

A esse respeito, Ivan Valente (2017, p. 63) advoga que o lulismo não foi acompanhado de um processo de mobilização social, fato que se tornou uma das principais fragilidades do modelo de conciliação de classes adotado pelo PT. O autor sintetiza o cenário político do *impeachment* de Dilma Rousseff no seguinte trecho:

As manifestações de rua que pediam o *impeachment* de Dilma, além de se alimentarem da crise econômica e da cobertura seletiva da mídia sobre as denúncias de corrupção, também encontraram uma situação de crescimento

do pensamento conservador e de desmobilização das forças de esquerda (VALENTE, 2017, p. 62)¹⁸⁸.

Assim, o PT teria se mostrado incapaz de mobilizar parcelas sociais significativas em sua defesa nos momentos mais críticos. Os setores populares, em tese os mais beneficiados pelas políticas do governo Lula, teriam assistido passivamente toda a crise política, enquanto os setores médios teriam atuado como vanguarda das manifestações pelo *impeachment* de Dilma, aponta Valente (Ibid., p. 63).

Para Ricardo Gebrim (2017, p. 358), a principal lacuna dos Governos do PT foi a recusa em organizar as massas, em investir nas organizações populares e sindicais.

O resultado é que hoje temos uma juventude beneficiada por programas de ensino como o *Programa Universidade Para Todos (ProUni)* que nem mesmo apoia outros programas como o *Bolsa Família* ou *Mais Médicos* e vice-versa. Isso foi decisivo para que mesmo as massas socialmente beneficiadas na última década não percebessem o papel do governo, abrindo flancos para a disputa ideológica da direita e deixando de contar com uma base social mobilizável (GEBRIM, 2017, p. 358).

Assim, mesmo que tenham obtido melhoria nas condições de vida, os setores populares foram ideologicamente bastante influenciados pelo conservadorismo, alimentando uma insatisfação difusa que possibilitou sua manipulação pelas forças de direita, argumenta Gebrim (Ibid., p. 359).

Nesse panorama, Gilberto Maringoni (2017, p. 36-37, 41) aponta que o improvável jogo do ganha-ganha erigido pelos Governos do PT – ou melhor, a utopia na qual nenhum interesse “dos de cima” fosse prejudicado pela melhoria de vida “dos de baixo” – teria se esgotado face as implicações da crise mundial de 2008, quando o Governo teve que fazer algo contrário ao seu modo de operar: explicitar escolhas. Assim, a capacidade de governar aparentemente sem fazer escolhas, colocando o presidente da república como uma espécie de árbitro acima dos conflitos sociais ruiu.

Ao longo de seus dois mandatos, Lula desenvolveu essa complexa política governamental que logrou conquistar altos índices de aprovação popular, apoio majoritário entre os setores empresariais, largas maiorias no Congresso e forte presença internacional.

Não se trata de demagogia. Trata-se da capacidade de postar simultaneamente em posições aparentemente opostas, em situações

¹⁸⁸ Diversos aspectos têm sido indicados como componentes do processo de impeachment de Dilma Rousseff, tais como: i) as Jornadas de Junho de 2013: manifestações populares contra o aumento das tarifas do transporte público em diversas cidades brasileiras, que se converteram em manifestações a favor de melhorias dos serviços públicos e em seguida em manifestações contrárias à corrupção, neste caso voltadas mormente ao nível federal; ii) a Operação Lava Jato: inicialmente voltada à investigações sobre o superfaturamento de contratos de empreiteiras com a Petrobrás em troca de propinas para as campanhas eleitorais explicitou diversos esquemas de corrupção no país envolvendo grande parte dos partidos brasileiros, inclusive o PT. A campanha da grande mídia nacional de desgaste do PT teria sido fundamental na instabilidade política que culminou com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Cf. Miguel (2017), Valente (2017), Souza (2016).

históricas singulares, esvaziando sua ação de qualquer característica de disputa social, ou seja, dando curso a uma prática despolitizante aos olhos da população. Rumávamos para um mundo aparentemente sem conflitos (MARINGONI, 2017, p. 41).

Vladimir Safatle (2017, p. 30-31) aponta que o colapso do projeto Lulista foi nutrido em seu próprio âmago, uma vez que os Governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff mantiveram políticas de caráter neoliberal, que por sua vez permitiram a consolidação do discurso de que a única saída para a crise econômica mundial de 2008, que também atingiu o Brasil, seria adotar o mesmo modelo de políticas econômicas que havia falhado no resto do mundo, pautadas em austeridade, com contenção de investimentos públicos, desmonte de mecanismos de distribuição de renda e elevação dos interesses do sistema financeiro mundial à condição de dogma inquestionável. Nesse contexto Safatle ressalta as políticas implementadas após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, como a limitação de gastos públicos pelos vinte anos seguintes – com forte impacto nos setores de saúde e educação –, a reforma previdenciária e o desmonte de direitos trabalhistas.

Lembremos que tais medidas se contrapõem especialmente àquelas políticas adotadas nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff que possibilitaram avanços na redução da pobreza e das desigualdades socioespaciais mencionadas nos capítulos iniciais desta investigação, como o aumento do salário mínimo e, portanto, das aposentadorias, geração de empregos formais, expansão da infraestrutura de educação, dentre outras – interpretadas por Tânia Bacelar de Araújo como política implícitas de desenvolvimento regional. Ainda que incipientes, a descontinuidade de tais políticas governamentais tende a reverter os parcos, mas necessários, avanços conquistados.

O rápido e intenso desmonte das políticas sociais dos governos petistas, em parte, foi comandado por atores que participaram da coalizão governista, assinala Safatle (2017, p. 79). Num contexto de crise econômica e política, “(...) eles simplesmente usaram a tática milenar de sacrificar o sócio mais novo do consórcio do poder (a saber, o PT) para que pudessem continuar gerindo o Estado como nunca deixaram de fazer” (Ibid., p. 80). Maringoni (2017, p. 43) aponta que Luís Inácio da Silva: “(...) fala como homem de esquerda, mas abrigou figuras egressas da fina flor do conservadorismo nacional em suas administrações”.

Em parte, esses mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro verificados no lulismo se reproduziram dentro dos setores governamentais, em especial em contextos de disputa por recursos públicos. Conforme relata um dos entrevistados, o *PCTI Amazônia* foi elaborado a partir de demanda dos Secretários de C&T dos nove estados da região Amazônica, que foram ao MCTI logo após a mudança de governo em 2003 solicitando mais recursos para

a região. Visto que não havia um diagnóstico sobre a situação atual nem um planejamento para o uso de tais recursos, caso eles fossem liberados, o Secretário Executivo do MCTI encomendou ao CGEE a elaboração de um estudo, ainda que com certa resistência. Foi um processo de elaboração participativo, com a consulta de diversos atores regionais, sobretudo os governos estaduais. O principal objetivo foi levantar as demandas da região em CT&I. Um de nossos entrevistados relata que houve intensas disputas entre os estados, já que a concentração de recursos nos estados do Amazonas e do Pará foi explicitada ao longo do processo de elaboração do diagnóstico e no decorrer da elaboração das proposições do *PCTI Amazônia*. Não obstante, o perfil conciliador de interesses do Governo Federal predominou no processo de negociação com os estados e algumas pactuações foram obtidas.

No entanto, argumentando haver falta de recursos para implementar o *PCTI Amazônia* e ignorando os esforços de concertação de interesses que foi forjado ao longo de seu processo de elaboração, o Secretário Executivo do MCTI subsequente optou por negociar bilateralmente com os estados do Amazonas e do Pará, o que tenderia a manter e reforçar as desigualdades regionais diagnosticadas, que seriam em parte combatidas caso o *Plano* fosse implementado e executado. “Assim, o *PCTI Amazônia* foi enterrado”, aponta o entrevistado.

Em decorrência desta decisão, os Secretários Estaduais de C&T do Nordeste – que na fase final do processo de elaboração do *PCTI Amazônia* demandam o mesmo tratamento para sua macrorregião – sequer pressionaram o MCTI para que o *PCTI Nordeste* fosse implementado e executado, face ao anterior fracasso das negociações em torno de seu homólogo para a Amazônia. Nas palavras do entrevistado,

Isso minou a confiança dos atores regionais no MCTI, que teria justificado a recusa em atender as demandas dos Secretários Estaduais de C&T da Amazônia com a falta de recursos orçamentários e em virtude de a questão regional não ser mais relevante naquele contexto histórico, ou seja, a abordagem macrorregional seria ultrapassada.

Segundo o entrevistado, tanto o *PCTI Amazônia* como o *PCTI Nordeste* não traziam uma abordagem macrorregional tradicional, pois o planejamento foi feito com base na concertação de interesses dos estados em torno de um projeto em comum para a região, mas segundo algumas especificidades em subescalas. “Essa experiência do *PCTI Amazônia* e do *PCTI Nordeste* teria sido a comprovação de que o setor de CT&I não está minimamente preparado para lidar com a dimensão espacial”, relata o entrevistado.

Outro entrevistado assinala que o *PCTI Amazônia* e o *PCTI Nordeste* não seguem a lógica das demais políticas do setor, pois a lógica em CT&I não é adotar uma abordagem regional detalhada, embora tenha gente que brigue por isso, como os Secretários Estaduais de

C&T. Corroborando os apontamentos acima, tal entrevistado relata que houve disputas bastante acirradas no que se refere à elaboração do *PCTI Amazônia* e o *PCTI Nordeste*, uma vez que a infraestrutura do setor está pautada nas universidades e os planos propunham certa diversificação, de forma a promover a inovação no âmbito produtivo, ou seja, nas empresas. Em oposição, havia aqueles que defendiam a visão de que a universidade não poderia “perder dinheiro” para a iniciativa privada, ainda que a ideia principal dos planos fosse a de estreitar os laços entre pesquisa no âmbito acadêmico e inovação tecnológica nas empresas.

Note-se que a elaboração de um plano homólogo para a região Centro-Oeste, embora tenha sido demandada ao CGEE, não se concretizou por conta de mudanças na gestão do MCTI. Segundo o entrevistado, o Ministro e o Secretário Executivo que autorizaram a elaboração dos planos não foram os mesmos que os descartaram posteriormente, fato que a nosso ver evidencia o esgotamento do jogo do “ganha-ganha” erigido pelos Governos do PT, conforme assinalado por Singer (2012), Maringoni (2017), Gebrim (2017) e Safatle (2017), além de, mais uma vez, demonstrar como as discontinuidades na administração pública prejudicam o planejamento governamental.

A esse respeito, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal)¹⁸⁹ defende que um dos grandes problemas na administração pública brasileira é que “a cada 4 anos o sujeito que assume a direção do país ou de um órgão público diz que tudo o que foi feito anteriormente está errado. A discontinuidade destrói tudo, não há como avançar com discontinuidade”. Nelson Maculan Filho (informação verbal)¹⁹⁰ corrobora tais apontamentos, enfatizando que “há muita discontinuidade nas políticas públicas, pois a cada novo Governo se destrói o que deu muito trabalho para construir. Esse é um dos piores males do Brasil.” Além disso, Maculan relata que “no geral os Ministros sabem muito pouco sobre as políticas dos órgãos que estão dirigindo. O caráter político das indicações atrapalha, pois eles não têm um conhecimento técnico daquela área.”

Refletindo sobre as políticas de educação, Marcelo Machado Feres (informação verbal)¹⁹¹ assinala que a expansão da rede federal de ensino foi de fato muito significativa

¹⁸⁹ Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2008 e 2010. Diretor de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2011 e 2012. Assessor no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2012 e 2016. Subsecretário de Parcerias, Arranjos Institucionais e Cooperação Internacional, da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), desde janeiro de 2019. Entrevista concedida à autora em 12/04/2019.

¹⁹⁰ Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação entre 2004 e 2006. Entrevista concedida à autora em 15/04/2019.

¹⁹¹ Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (MEC) entre 2015 e 2016 e Diretor do Pronatec entre 2012 e 2014. Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

entre 2003 e 2014, mas, como toda política de governo que pode ser descontinuada por mudanças na gestão, se tratava de uma expansão que a qualquer momento poderia ser contida, como realmente aconteceu após 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Assim, “nós pagamos o preço por não termos feito uma política de Estado”, reflete o entrevistado.

Por sua vez, no tocante ao desenvolvimento regional, Vitarque Lucas Paes Coelho (informação verbal)¹⁹² argumenta:

Nosso paradoxo é que nós temos todas as condições técnicas para promover o desenvolvimento regional ou no mínimo instituições públicas capazes de elaborar as soluções que o País precisa, inclusive por meio de APLs e outras estratégias territoriais, mas não conseguimos. Os entraves são de ordem política, pois há muita fragmentação na administração pública, muitas disputas políticas, descontinuidades sucessivas e pouca capacidade de tomada de decisão e de execução de políticas no longo prazo.

Concluimos, portanto, que tanto a conjuntura política como os mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro – historicamente consolidados, ainda que haja algumas particularidades atinentes a cada governo – influenciam sobremaneira as disputas na esfera financeira e orçamentária, que se refletem na maneira como o planejamento governamental tem sido realizado até então, caracterizado por políticas fragmentadas, desarticuladas, conflituosas, concorrentes, com baixa institucionalização e geralmente descontinuadas.

6.5. Haveria a coexistência de distintos projetos de desenvolvimento para o país?

A discussão realizada até o momento nos conduz a afirmar que há no período analisado disputas entre distintos projetos de desenvolvimento para o país. Tais projetos dissonantes podem ser percebidos no nível espacial por meio das divergências acerca da **abordagem regional**, em suma atinente à maneira como o espaço geográfico é concebido e utilizado, bem como ao uso de determinados discursos sobre o espaço, ou mais especificamente em nossa investigação, sobre a região.

Mais adiante, iremos debater a noção de ideologias geográficas, dentre elas, a existência de distintos discursos sobre as regiões e o desenvolvimento regional e os interesses subjacentes. Por ora, cabe apontarmos alguns elementos dessa disputa entre distintos projetos de desenvolvimento na perspectiva da atuação do Estado de maneira mais geral.

Karam (2012, p. 24) assinala que o conjunto de iniciativas federais de desenvolvimento regional ou territorial abriga interesses políticos, sociais e econômicos

¹⁹² Coordenador Geral de Sistemas Produtivos e Inovativos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

distintos e por vezes concorrentes. Assim, dissenso e conflitos de interesse estariam na raiz do padrão de atuação do governo federal, sendo que a coexistência de agendas conflitantes seria um indicativo da presença de diferentes concepções operando sob o mesmo discurso. Ademais, Karam argumenta que “(...) a efetividade da ação governamental em regimes democráticos depende do reconhecimento dos múltiplos interesses envolvidos no processo de formulação de políticas públicas (...)”, sobressaindo-se o papel das institucionalidades em mediar tensões existentes e integrá-las a um projeto coletivo.

Em sua análise sobre as políticas territoriais¹⁹³, Karam (2012, p. 179) afirma que “(...) tão significativa quanto a confirmação da coexistência de distintos diagnósticos, prioridades, modelos de gestão e instrumentos de intervenção foi a constatação da ausência de instâncias efetivas de pactuação e coordenação ou de uma agenda legislativa comum”. A esse respeito, o autor destaca a postura passiva com que o núcleo decisório do governo federal assistiu, quando não estimulou, ao agravamento deste quadro.

Admitindo que a multiplicação de iniciativas permitiu, a “custos institucionais” relativamente baixos – uma vez que sob quadros legais frágeis, baixa dotação orçamentária e estrutura administrativa precária –, dar resposta a demandas originárias de diversos grupos sociais, políticos e econômicos, cabe mesmo questionar até que ponto tal cenário não teria se tornado conveniente. Em outras palavras, por considerar excessivos os custos de iniciativas estruturantes da dimensão da PNDR, teria o governo aceitado deslocar seu raio de ação rumo a arenas decisórias fragmentadas, portanto mais simples, sob um cálculo pragmático, ainda que tácito, do tipo *second best*¹⁹⁴? É sintomático, nesse sentido, que nenhuma das iniciativas pesquisadas ultrapasse os limites de discricionariedade do Poder Executivo, já que foram criadas por decretos presidenciais, sem necessidade de chancela do Parlamento. Embora tal expediente forneça agilidade por reduzir os espaços de negociação, tem como desvantagem a institucionalização precária e óbvios riscos de descontinuidade, o que explica as demandas de alguns dirigentes pela conversão de suas iniciativas em lei (KARAM, 2012, p. 182).

Fato semelhante pode ser observado entre as políticas públicas analisadas nos capítulos anteriores, uma vez que o nível de institucionalização difere bastante em cada setor.

As políticas educacionais, por exemplo, geralmente são instituídas por Lei ou por Decreto, já as políticas de CT&I e as políticas industriais são apenas publicações dos

¹⁹³ A pesquisa investigou um grupo de seis políticas e programas executados pelo governo federal no período 2003-2010: i) Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Ministério da Integração Nacional); ii) Programa Territórios da Cidadania (Ministério do Desenvolvimento Agrário); iii) Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); iv) Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior); v) Política de Dinamização Regional (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); vi) Política para Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento Local (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

¹⁹⁴ “A teoria *second best* tem origem na Economia e trata, grosso modo, da escolha de desenhos institucionais alternativos quando o “modelo ideal” não é factível.” [Esta nota acompanha o texto original.]

respectivos Ministérios, sem qualquer força legal que exija sua implementação e execução ou monitoramento e avaliação. Isso permite que as políticas elaboradas sejam abandonadas ou parcialmente implementadas, explicando, por exemplo, a ausência de diversos programas propostos nas políticas estratégicas e tático-operacionais do MCTI e do MDIC nos Planos Plurianuais ou relatórios de avaliação acessíveis e transparentes sobre os processos de implementação e execução dos programas.

Ademais, uma das possíveis implicações desse baixo nível de institucionalização das políticas de CT&I e das políticas industriais seja justamente a frágil coesão entre as ações do setor que compõem os programas inseridos nos PPAs. Conforme assinalamos anteriormente, os programas relativos ao MCTI e ao MDIC nos PPAs assemelham-se a um agregado de ações mais ou menos coesas tematicamente, sem compor de fato um programa estrategicamente pensado e formulado para atingir determinados fins.

É possível também inferir que tal situação não seja propriamente decorrente de certa incapacidade planejadora das instituições, mas uma característica própria de setores que apresentam múltiplos grupos de interesse e divergências, tensões e conflitos entre eles. Dessa forma, a baixa institucionalização da política e de seus programas e ações propicia a existência de uma maior margem de manobra para que o setor atue de acordo com demandas conjunturais, ou melhor, segundo a dinâmica do jogo de forças interno.

Karam (2012, p. 183) argumenta que a fragmentação no âmbito da Administração Pública, seja intencional ou não, põe em questão os limites da ação governamental, tanto no combate aos desequilíbrios regionais e territoriais como no incentivo às potencialidades locais. Para o autor, “(...) uma das mais importantes lições extraídas do debate contemporâneo sobre as distinções entre crescimento e desenvolvimento é a importância dos arranjos institucionais na conciliação de interesses e alocação de recursos em prol de projetos nacionais”. Portanto, a superação das iniquidades, que se manifestam também na forma de renitentes contrastes espaciais, depende de mudanças institucionais profundas, de natureza estrutural, advoga Karam. Tais mudanças incluiriam a ruptura do modelo de atuação burocrático-setorial e especializado, a reformulação do pacto federativo, a participação social ativa nas decisões sobre o modelo de desenvolvimento, e, inevitavelmente, a eliminação da histórica exploração patrimonialista e clientelista das carências socioeconômicas locais. Trata-se de um esforço a ser conduzido em múltiplos níveis e dimensões, abarcando inúmeros temas transversais, a fim de vencer a sobreposição de visões desarticuladas e antagônicas, mais voltadas para a competição do que para a necessária coordenação estratégica, enfatiza Karam.

Num nível mais elevado de generalização teórica, os exemplos citados a longo de nossa investigação, em especial neste capítulo, sobre as tensões, disputas e conflitos no cerne das políticas públicas nos conduzem ao debate sobre a natureza do Estado.

6.5.1. *O Estado, o Estado brasileiro e o lulismo*

Conforme adverte Ricardo Corrêa Coelho (2009, p. 13), a extensão dos poderes do **Estado** sobre a sociedade é um tema que suscita diversas controvérsias, uma vez que as interpretações possuem sempre um forte viés ideológico, alimentadas por diferentes visões de mundo, concepções e valores dos quais todos os indivíduos das sociedades contemporâneas são portadores, conscientemente ou não. Assim, a relação entre Estado e Sociedade emana do âmago da reflexão e da prática política.

Em nossa apreciação, em parte, as contradições entre as políticas públicas derivam das disputas existentes na Sociedade e também no seio do Estado, que por sua vez tendem a criar instabilidades e, conseqüentemente, rupturas no processo de políticas públicas. Assim, a predominância de políticas setorializadas, concorrentes e contraditórias na administração pública brasileira é uma decorrência da própria natureza e do funcionamento do Estado capitalista, dominado por diversas classes e frações de classe e atravessado por contradições internas, conforme caracteriza Poulantzas (1978, 1985).

Embora representando de forma predominante os interesses da classe ou fração hegemônica – ela própria variável –, o Estado assume uma autonomia relativa com respeito a essa classe e fração e com respeito às outras classes e frações do bloco no poder, assinala Poulantzas (1978, p. 104-105). Isso ocorre porque, de um lado, o Estado assegura o interesse político geral do conjunto do bloco no poder sob a direção da classe ou fração hegemônica; de outro lado, o Estado organiza essa hegemonia com respeito ao conjunto da formação social, e então igualmente com respeito às classes dominadas, segundo as formas específicas que suas lutas assumem sob o capitalismo.

Conceber assim o Estado como uma *relação* (mais exatamente como a condensação de uma relação de forças) é evitar o falso dilema da discussão atual sobre o Estado, entre um Estado apreendido como *coisa*, e um Estado apreendido como *sujeito*. Como *coisa*: a concepção instrumentalista do Estado, instrumento passivo nas mãos de uma classe ou fração; como *sujeito*: a autonomia do Estado, que é considerada nesse caso como *absoluta*, é trazida, voltaremos a isso, à sua vontade própria sob a forma de instância racionalizante da “sociedade civil”. Nos dois casos, a *relação* Estado-classes é apreendida como relação de *exterioridade*. Ora, a autonomia relativa do Estado, voltaremos a isso igualmente, *está inscrita na sua própria estrutura* (o Estado é uma relação), enquanto resultante da luta e das contradições de

classe da forma como se exprimem e se concentram, de forma específica, no próprio seio do Estado: é o que, precisamente, permite situar de maneira exata o papel próprio da burocracia (POULANTZAS, 1978, p. 174-175, grifos do autor)

Poulantzas (1985, p. 150) assinala que tanto na concepção do Estado como “coisa” e do Estado como “sujeito” a relação Estado-classes sociais e, em particular, Estado-classes e frações dominantes, é compreendida como relação de exterioridade. Assim, ora as classes dominantes se submeteriam ao Estado (coisa) por um jogo de influências e de grupos de pressão, ora o Estado (sujeito) se submeteria às classes dominantes. Nessa relação de exterioridade, Estado e classes dominantes são considerados sempre como entidades intrínsecas confrontadas entre si, uma face à outra, e assim uma possuiria tanto poder que a outra nada deteria, conforme uma tradicional concepção de poder como quantidade. Destarte, de um lado a classe dominante absorve o Estado esvaziando-o de seu próprio poder (o Estado-coisa), de outro lado o Estado resiste à classe dominante e lhe retira o seu poder em seu próprio benefício (o Estado-sujeito e árbitro entre as classes sociais).

Poulantzas (1985, p. 151) argumenta que estas duas teses não podem explicar o estabelecimento da política do Estado em favor das classes dominantes e não permitem a compreensão de um problema decisivo: as contradições internas do Estado. Isso porque partindo de uma relação de exterioridade entre Estado e classes sociais, o Estado aparece forçosamente como um bloco monolítico sem fissuras.

No caso do “Estado-coisa”, no qual há uma pretensa unidade instrumental intrínseca, as contradições no Estado existem apenas como deformações externas (influências, pressões) de peças e engrenagens do Estado-máquina ou instrumento, em que cada fração dominante ou grupo de interesses particulares ficam com a melhor parte para si. Portanto as contradições são claramente secundárias, tidas como simples falhas da unidade quase metafísica do Estado, não influenciando na definição de sua política. Elas são consideradas mesmo como elementos que perturbam, ainda que provisoriamente, o centralismo instrumental do Estado, devido ao controle exercido sobre ele de uma classe ou fração, que se reativa sempre, é o caso dizer, de maneira mecânica. Nessa acepção, as contradições de classe são exteriores ao Estado.

No caso do “Estado-Sujeito”, a unidade do Estado é a expressão necessária de sua vontade racionalizante, faz parte de sua essência mediante aos fracionamentos da sociedade civil. As contradições internas do Estado são manifestações secundárias, acidentais e episódicas, devido meramente às fricções ou antagonismos entre diversas elites políticas ou grupos burocráticos que encarnam sua vontade unificadora. Nessa acepção, as contradições do Estado são exteriores às classes sociais.

Criticando ambas acepções, Poulantzas (1985, p. 152) defende que o estabelecimento da política do Estado em favor do bloco no poder, o funcionamento concreto de sua autonomia relativa e seu papel de organização são organicamente ligados às fissuras, divisões e contradições internas do Estado que não podem representar simples acidentes disfuncionais.

(...) O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-nação). Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classes tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas é ele mesmo dividido. Não basta simplesmente dizer que as contradições e as lutas atravessam o Estado, como se se tratasse de manifestar uma substância já constituída ou de percorrer um terreno vazio. As contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado.

As contradições de classe, examinadas momentaneamente apenas as que existem entre as frações do bloco no poder, assumem no seio do Estado a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado, e no seio de cada um deles, conforme as linhas de direção ao mesmo tempo horizontais e verticais. Se isso acontece dessa maneira, é porque as diversas classes e frações do bloco no poder só participam da dominação política na medida em que estão presentes *no* Estado. Cada ramo ou aparelho de Estado, cada face, de alto a baixo, de cada um deles (pois eles são muitas vezes, sob sua unidade centralizada, desdobrados e obscurecidos), cada patamar de cada um deles constitui muitas vezes a sede do poder, e o representante privilegiado, desta ou daquela fração do bloco no poder, ou de uma aliança conflitual de algumas dessas frações contra as outras, em suma a concentração-cristalização específica de tal ou qual interesse ou aliança de interesses particulares. Executivo e parlamento, exército, magistratura, diferentes ministérios, aparelhos regionais municipais e aparelhos central, aparelhos ideológicos, eles mesmos divididos em circuitos, redes e trincheiras diferentes, representam, com frequência, conforme as diversas formações sociais, interesses absolutamente divergentes de cada um ou de alguns componentes do bloco no poder: grandes proprietários de terra (caso de numerosas formações sociais dominadas e dependentes), capital não monopolista (e uma ou outra fração deste: comercial, industrial ou bancário), capital monopolista (e uma ou outra fração deste: capital monopolista com dominância bancária ou industrial), burguesia internacionalizada ou burguesia interna (POULANTZAS, 1985, p. 152-153, grifos do autor).

As contradições no cerne das classes e frações dominantes e as relações de forças no âmago do bloco no poder existem, portanto, como relações contraditórias no seio do Estado. O Estado, concebido como a condensação material de uma relação contraditória, não organiza a unidade do bloco político no poder a partir do exterior, como que por sua simples existência e à distância resolvesse as contradições de classe. Bem ao contrário, é o jogo dessas

contradições na materialidade do Estado que torna possível, por mais paradoxal que possa parecer, a função de organização do Estado (POULANTZAS, 1985, p. 53).

Dessa maneira, Poulantzas (1985, p. 153-154) ressalta a necessidade de abandonarmos definitivamente a visão do Estado como um dispositivo unitário, fundamentado numa repartição hierárquica homogênea dos centros de poder, em escala uniforme, a partir do ápice da pirâmide para a base. De acordo com esta visão, a homogeneidade e a uniformidade do exercício do poder estariam garantidas pela regulamentação jurídica interna ao Estado, pela lei constitucional ou administrativa que estabeleceria os limites desse domínio de competência e de ação dos diversos aparelhos. Entretanto, o autor aponta que esta ideia é inteiramente falsa, ainda que o Estado atual possua uma trama hierárquica e burocrática e que apresente em certo grau essa característica em regimes centralistas.

Mascaro (2013, p. 47) sintetiza a ideia de Poulantzas: visto que a autonomia relativa do Estado é “(...) o resultado de variáveis relações sociais concorrentes e em conflito, o Estado não pode ser tomado como um elemento fixo do domínio de uma classe.”

Bob Jessop (1990, p. 101-103) tece algumas críticas acerca do conceito de autonomia relativa de Nicos Poulantzas, especialmente sobre a seguinte contradição: a autonomia seria algo absoluto e não gradativo, ou seja, há autonomia ou não. Não obstante, Jessop reconhece a importância do fenômeno que o conceito busca explicar, ainda que de maneira insatisfatória.

Jessop (1990, p. 147-149) aborda o conceito de “seletividade estrutural” do Estado, cunhado por Claus Offe, que busca explicar que este não é um instrumento neutro igualmente acessível a todas as forças sociais e igualmente adaptável a seus objetivos. Ao invés disso, o Estado tende a ser mais aberto às influências dos capitalistas, bem como seus mecanismos de funcionamento tendem a ser mobilizados mais facilmente para perseguir políticas favoráveis ao capital e para resistir a pressões de forças anticapitalistas. No entanto, Jessop argumenta que a noção de “seletividade estrutural” não sugere que seus efeitos sempre favoreçam uma classe ou grupo de interesses. De fato, a complexidade do sistema estatal é tão significativa que sua unidade funcional não pode ser tomada como garantida e qualquer coerência entre suas atividades deve ser forjada em face de tensões estruturais e lutas políticas internas.

Disso decorre que as formas do Estado devem ter efeitos consideráveis no cálculo dos interesses e estratégias políticas e, portanto, na conformação da dinâmica das forças políticas. Essas forças podem muito bem tentar usar o Estado, mas nem elas, nem este, podem ser vistas como correias de transmissão neutras de interesses que são totalmente determinados em outras partes da sociedade. Pelo contrário, se as formas estatais e as formas de organização

política têm esses efeitos, é legítimo que as forças políticas lutem para mudá-las em proveito próprio, assinala Jessop.

Por conseguinte, se baseando parcialmente nos conceitos de “autonomia relativa” de Nicos Poulantzas e de “seletividade estrutural” de Claus Offe, Bob Jessop (1990, p. 10) destaca o caráter relacional da seletividade do Estado. Partindo do entendimento do Estado como um campo de ações estratégicas determinado por diferentes aspectos – dentre os quais o modo de produção dominante, mas não exclusivamente este fator –, tem-se que formas particulares de Estado¹⁹⁵ privilegiam determinado acesso de forças sociais, bem como determinadas estratégias, interesses, horizontes temporais de ação e possibilidades de coalizões políticas. Em outras palavras: um determinado tipo de Estado, uma certa forma de Estado e um dado tipo de regime, será mais acessível para algumas forças do que outras de acordo com as estratégias que elas adotam para ganhar o poder estatal¹⁹⁶, e este será mais adequado para a busca de alguns tipos de estratégia econômica ou política do que outros, devido aos modos de intervenção e recursos que caracterizam esse sistema. Dessa maneira, Jessop (Ibid., p. 161, 260) cunha o termo “seletividade estratégica”.

Jessop (1990, p. 153), também destaca que, embora o capital em geral e as diferentes frações do capital sejam interdependentes, há conflitos de interesse devido suas diferentes condições de reprodução. Visto que o capital em geral não é um agente econômico, ele não pode representar os seus próprios interesses, cabendo às frações do capital a definição do curso da acumulação, que se altera ao longo do tempo em razão dos conflitos entre tais frações (Ibid., p. 155). Nesse panorama, Jessop (1990, p. 166) argumenta que não há uma única forma de Estado que pode servir inequivocamente como um invólucro político favorável aos avanços dos interesses do capital em geral. Portanto, não haveria solução teórica abstrata para a questão de como a dominação política do capital é garantida: a resposta deve ser encontrada em contextos específicos, em termos da complexa interação entre os circuitos do capital, as estratégias de acumulação, a forma do Estado e o equilíbrio das forças políticas.

Refletindo sobre o caso brasileiro, Safatle (2017, p. 83 et seq.) pontua que o **lulismo** se baseou num tripé: i) transformação do Estado em indutor de processos de ascensão social dos

¹⁹⁵ Três aspectos principais deveriam ser analisados nessa esfera: formas de representação, formas de intervenção e formas de articulação do Estado enquanto um conjunto de instituições (JESSOP, 1990, p. 161).

¹⁹⁶ Jessop (2008, p. 28), assinala que o poder estatal é uma complexa relação social que reflete as mudanças no balanço das forças sociais em determinada conjuntura, sendo que o mais correto seria falarmos em poderes estatais, no plural, já que o Estado é um conjunto de centros de poder que oferecem desiguais possibilidades para que as diferentes forças dentro e fora do Estado atuem segundo os seus propósitos específicos. Portanto não é o Estado quem exerce o poder; os poderes estatais são ativados por meio da atuação de políticos e burocratas em determinadas conjunturas, que fazem uso das distintas capacidades estatais das instituições e agências públicas (Ibid., p. 37).

mais pobres, por meio da consolidação de sistemas de proteção social, de aumento real do salário mínimo e de incentivo ao consumo; ii) estimulador da reconstrução do empresariado nacional em seus desejos de globalização, destacando-se a atuação de bancos públicos de investimento como grandes financiadores do capitalismo nacional, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); iii) transformação de alianças bastante ecléticas como única condição possível de governabilidade, retirando da pauta dos debates políticos toda e qualquer modificação estrutural nos modos de gestão do poder.

Na avaliação de Singer (2012, p. 179-180), embora a conjuntura internacional associada ao *boom das commodities* tenha favorecido o projeto nacional-popular lulista, sua base foi a aposta na redução da pobreza via ativação do mercado interno. Assim, a expansão do mercado mundial acabou por potencializar o mercado interno de regiões brasileiras historicamente deprimidas, sobretudo o Nordeste, o que não aconteceria caso certas medidas não tivessem sido tomadas no momento propício. Portanto, o impulso inicial para as transformações logradas pelo lulismo fora dado anteriormente à conformação da conjuntura internacional favorável, elas seriam resultado de decisões políticas internas. Por conseguinte, o autor aponta que o sucesso do lulismo dependeria do resultado da disputa entre as coalizões produtivista e rentista no cenário nacional e não necessariamente da conjuntura internacional.

A esse respeito, Jessé Souza (2016, p. 13) argumenta que “(...) a elite do dinheiro é antes de tudo a elite financeira, que comanda os grandes bancos e fundos de pensão”. As demais elites – do agronegócio, da indústria e do comércio – estariam a ela subordinadas.

Nesse panorama, Singer (2016) descreve as medidas adotadas no segundo mandato de Dilma Rousseff contrárias aos interesses do capital financeiro – redução da taxa de juros e do *spread* bancário, por exemplo – e a reação por parte das agências internacionais de risco, das instituições oficiais de controle econômico (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial etc.), dos bancos estrangeiros, das corporações multinacionais e de diversos meios de comunicação de massa nacionais por meio de críticas contundentes ao abandono do tripé macroeconômico. Acusava-se o intervencionismo estatal brasileiro de desestabilizar a economia e apregoava-se o corte de gastos ineficientes e descontrolados do Governo e o livre funcionamento do mercado para reordenar o país e retomar o crescimento (Ibid., p. 40).

Assim, em confronto com o capital financeiro interno e externo, tendo seus principais parceiros do setor produtivo nacional enfraquecidos pela Operação Lava Jato, se indispondo com diversos setores produtivos nacionais ao buscar intervir em sua rentabilidade, e não gozando de uma robusta base de apoio popular, a aliança política que sustentava o Lulismo ruiu, e junto com ela o projeto nacional-popular lulista (SINGER, 2016).

Para Singer (2012, p. 46), o reformismo fraco do lulismo gerou significativa redução da pobreza no país, no entanto, o movimento teria sido demasiadamente vagaroso diante da abissal desigualdade brasileira e da falta de mobilização e de organização social a partir da base da pirâmide social, conferindo-lhe um caráter conservador e tendência a comprometer sua continuidade numa situação de crise. “Em suma, o reformismo fraco, por ser fraco, implica ritmo tão lento que, por vezes parece apenas eternizar a desigualdade” (Ibid., p. 199).

Por isso, o reformismo fraco é o projeto adotado pelo bloco no poder. Expansão do mercado com integração do subproletariado ao proletariado via emprego (mesmo que precário), consumo e crédito, sem reformas anticapitalistas, e com lenta queda da desigualdade como subproduto, é o que se deve esperar (SINGER, 2012, p. 200).

Uma das marcas do lulismo teria sido sua rejeição por parte da classe média tradicional, aquela que já conquistou um patamar confortável de renda desde a geração anterior, ressalta Singer (2012, p. 204). Segundo Ivan Valente (2017, p. 64),

Acreditando que o sucesso de Lula foi conquistado com o dinheiro que lhe é tirado pelos impostos, a pequena burguesia reage ao discurso lulista, que lhe soa falso e aproveitador. Afinal, ele bancaria o “bom pai” com recursos alheios. Além disso, o estilo de vida pequeno-burguês é ameaçado pela ascensão do subproletariado. A presença de consumidores populares em locais antes exclusivos, como aeroportos, diminui o *status* relativo de quem antes tinha neles exclusividade. No espaço público, a classe média tradicional brasileira começa a ser tratada como “igual”, e não gosta da experiência (SINGER, 2012, p. 205).

A classe média tradicional reage ao reformismo fraco, enquanto os “grandes burgueses” mantêm-se tranquilos, já que sua situação é confortável devido à grande lucratividade das empresas. Ou seja, para os super-ricos o lulismo não é um incômodo, já que “(...) o reformismo fraco representa um caminho possível, embora não o de sua predileção, para o desenvolvimento do capitalismo no país, sem que a sua posição esteja ameaçada”, nota Singer (2012, p. 206, 207). Por sua vez, para a classe proletária, o lulismo é atrativo, já que reduz a força de trabalho de reserva que pressiona os salários para baixo e propicia a precarização das relações trabalhistas.

Embora a apreciação de diversos pesquisadores, políticos e intelectuais sejam convergentes em determinados aspectos sobre as limitações dos governos do PT em promover crescimento econômico com redução das desigualdades, os caminhos propositivos para o futuro são dissonantes. Citemos dois exemplos.

Ao advogar que há uma falsa dicotomia entre liberalismo e estatismo no debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento com distribuição de renda e de riquezas, Safatle (2017, 95) advoga que não é possível “gerenciar” o capitalismo brasileiro com ajustes

pontuais que permitiriam recuperar um modelo de pacto no interior do Estado entre empresários, sistema financeiro e sindicatos. Segundo o autor, teria sido melhor fazer o que a esquerda sempre prometeu: “(...) recusar-se a operar no interior da lógica do capitalismo, fortalecendo alternativas de confisco de aparelhos produtivos, práticas de autogestão e pulverização de agentes econômicos”.

Por sua vez, Gilberto Maringoni (2017, p. 48-49) rebate as críticas que apontam o fracasso dos governos ditos de “conciliação e classes” – ou policlassistas – como se este fosse o problema em si. Para o autor, governos de conciliação de classes foram responsáveis por expressivas conquistas para os trabalhadores em vários países, bem como notáveis processos de desenvolvimento, ainda que em conjunturas bastante especiais. Portanto, as alianças policlassistas poderiam representar ganhos para a sociedade nos dilemas e entraves do desenvolvimento, desde que se soubesse claramente em torno de que objetivos a coalizão é feita, quais setores aliados e contra quem se luta.

Corroborando tais apontamentos, Ricardo Gebrim (2017, p. 356) argumenta que as alianças com classes e frações de classe burguesas são sempre temporárias, instáveis e permanentemente sujeitas à traição, já que, mesmo que beneficiadas economicamente, a burguesia sempre tenta recuperar os aparelhos de Estado que perderam ou buscam se unir ao restante da classe burguesa quando percebem o avanço das forças populares.

Na apreciação de Maringoni, “a negação da conciliação de classes só pode existir quando os setores populares tiverem força política, econômica e militar em um avançado processo de transformação social. Ou seja, em situação radicalmente distinta do que se viu no Brasil da última década e meia” (Ibid., p. 49). Para Maringoni (2017, p. 49), o problema do lulismo foi a falta de um projeto nacional claro para guiar a coalizão política.

De forma semelhante, Leda Maria Paulani (2017, p. 91) assinala que “o período lulista, sem projeto e sem planejamento, caminhou ao sabor da conjuntura, sem ameaçar o *status quo* vigente”. Segundo a autora, na ausência de um projeto nacional que aponte as mudanças institucionais e estruturais para obtenção de crescimento econômico com justiça social, o planejamento também não existe, porque não se faz necessário (Ibid., p.95). A análise dos governos petistas relevaria o caráter errático e a enorme oscilação das medidas adotadas no período (Ibid., p. 99).

Portanto, apesar das dissonâncias a respeito do caráter reformista ou revolucionário das mudanças necessárias na conformação de uma sociedade mais justa e igualitária, o ponto central elencado por todos seria o imperativo de se construir um projeto nacional, popular e democrático. Contudo, retomando a noção de “seletividade estratégica” de Jessop (1990),

defendemos que nos caberia apenas compreender, mas transformar algumas características históricas do **Estado brasileiro** para avançarmos na pactuação de um projeto nacional que seja popular e democrático, dentre elas: o caráter conservador e autoritário, o perfil patrimonialista – associado às práticas de corrupção, nepotismo, clientelismo e fisiologismo (COSTA, 2008; CARDOSO JÚNIOR, 2011) –, além das deficiências do pacto federativo e do presidencialismo de coalizão no contexto mais recente.

6.5.2. *A problemática do projeto nacional*

Luís Manuel Rebelo Fernandes (informação verbal)¹⁹⁷ aponta que muitas vezes o problema na gestão pública não é a cooperação governamental ou a articulação entre diversos órgãos e atores, mas sim a falta de foco em projetos estratégicos mobilizadores, já que cada ministério tem os seus interesses específicos e atende a uma demanda e, dentro do sistema de presidencialismo de coalizão, a própria Presidência da República é feita com distribuição de arenas de alocação de recursos para atender interesses de composição política, o que tende a gerar pulverização de recursos. A grande dificuldade seria a falta de definição estratégica e a partir dela o comando do conjunto de instrumentos que o Estado dispõe, integrado numa direção. Esse seria um dos nossos maiores problemas, já que há muitas resistências em definir esse foco, em definir um projeto nacional, assinala o entrevistado.

Na avaliação de um dos entrevistados, a falta de projeto nacional seria o principal entrave, acrescido de outro fator: a definição de prioridades tem sido criminalizada pelos órgãos de controle. Da maneira como está estruturado, o sistema de controle se tornou antagônico aos objetivos do desenvolvimento. Definições que são inerentes à caracterização de um projeto nacional passam a ser consideradas como ações de favorecimento, trazendo uma grande insegurança para o gestor público, defende. Em suas palavras:

A estratégia pode ser criticada, as ações também; se foram escolhidos os melhores segmentos e instrumentos também é algo que pode ser alvo de críticas; se não se exigiu contrapartidas suficientes etc.; mas não a criminalização da gestão estratégica. O sistema de controle que nós temos premia a inação. O gestor que é bem avaliado é aquele que não faz nada, pois se ele tenta fazer alguma coisa ele se expõe a um risco muito alto. É como se houvesse um incentivo sistêmico ao não cumprimento da missão institucional do gestor, que é atender a missão da instituição, pois ele está submetido a uma lógica de sanção sem defesa e com critérios que variam de acordo com o auditor que está envolvido na ação. Em última instância há uma criminalização da gestão pública, com uma ideologia por trás que é a de

¹⁹⁷ Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), entre 2004 e 2007, e Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), entre 2007 e 2011. Entrevista concedida à autora em 15/04/2019.

que a eficiência está no setor privado, então onde há Estado há uma relação promíscua que gera ineficiência e corrupção, mas isso é uma ideologia. Há um setor do estado que não é eleito [o Judiciário], que, portanto, não é democrático, que tolhe a capacidade de ação do Estado e sua capacidade de estruturar o desenvolvimento. Então os gestores estão absolutamente subordinados à uma lógica de controle que é formalista, que não se preocupa com o principal, ou seja, se você está cumprindo com a missão institucional, mas sim se você está cumprindo as formalidades dos processos. É uma mentalidade dos órgãos de controle de que todo mundo que está ali na gestão pública é corrupto.

Na visão de Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal)¹⁹⁸, um projeto nacional brasileiro teria como base saúde e educação, com metas bem estabelecidas, monitoramento e cobrança de resultados. Não é aceitável ter planos de educação ou recursos programados para saúde que não são executados, seja porque houve um contingenciamento, uma mudança na legislação, porque um ente federado não acionou os recursos ou porque houve desvios. “Saúde e educação são transformadoras de nossa realidade social e precisam ser políticas de Estado, pois a iniciativa privada não investe nisso”, argumenta o entrevistado.

Por sua vez, Luís Manuel Rebelo Fernandes (informação verbal) aponta que o efeito destruidor da descontinuidade é sempre muito maior do que efeito positivo da construção das políticas. “Cada um define o seu interesse como sendo estratégico, aí fica difícil”. Não cabe uma consulta pública para definir o que seria estratégico, pois essa decisão seria, em última instância, uma decisão política, ela teria que partir do núcleo central do governo. No entanto, seria possível colher subsídios para definir o que é estratégico via consultas públicas.

A esse respeito, Marcelo Machado Feres (informação verbal)¹⁹⁹ argumenta:

Falta unidade na visão do país no longo prazo, pois o que faria alguém abrir mão setorialmente ou individualmente de alguma coisa que está pensando no curto prazo? Como não temos muita clareza sobre médio e longo prazo acaba-se tentando resolver tudo no curto e até mesmo curtíssimo prazo e isso certamente dificulta qualquer ação integradora para o futuro.

Ainda na discussão sobre projeto nacional, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal)²⁰⁰ lembra que a crise do planejamento nos acompanha há bastante tempo. Temos buscado demarcar fases a partir de documentos de intensões do Estado brasileiro que às vezes

¹⁹⁸ Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2008 e 2010. Diretor de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2011 e 2012. Assessor no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2012 e 2016. Subsecretário de Parcerias, Arranjos Institucionais e Cooperação Internacional, da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), desde janeiro de 2019. Entrevista concedida à autora em 12/04/2019.

¹⁹⁹ Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (MEC), entre 2015 e 2016, e Diretor do Pronatec, entre 2012 e 2014. Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

²⁰⁰ Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 10/04/2019.

não encontram acolhida social, pois eles têm sido elaborados sem a construção de consensos, segundo um modelo *top-down*. Há documentos de orientação estratégica nos quais não conseguimos sequer identificar aonde o país quer chegar. Eles utilizam a palavra "estratégia", mas quando analisamos o seu conteúdo de fato não fica claro para que tudo aquilo vai servir. O principal problema que alimenta a narrativa da falta de um projeto nacional seria esse, o fato de não sabermos, enquanto coletivo, aonde queremos chegar, aponta Rocha Neto.

No geral, a ideia de **projeto nacional** nos remete a atuação do Estado num período de longo prazo, de forma coesa e focada no desenvolvimento econômico e social, hoje ambientalmente sustentável e socialmente justo e equitativo. Em sociedades democráticas isso tende a envolver algum nível de participação social, ou seja, a pactuação entre Estado e Sociedade sobre as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos. Ademais, seria imprescindível a continuidade das ações, de forma que os desafios e obstáculos de caráter estrutural pudessem ser superados, ultrapassando questões meramente conjunturais. Assim, a coordenação e a cooperação governamental, horizontal e vertical, seriam cruciais, além do alinhamento entre as ações do setor público, do setor privado e da sociedade em geral.

Segundo esse esboço de definição, a existência de um documento oficial não corresponde necessariamente à existência de um projeto nacional. As políticas e documentos mencionados ao longo deste capítulo podem nos indicar alguns aspectos do projeto nacional vigente em cada período, mas nem tudo o que está escrito é concretizado, da mesma forma que nem tudo o que é realizado está escrito nos documentos oficiais. Igualmente, tanto o discurso geral do Estado como a coesão de suas ações ao longo do tempo podem ser indicativos da existência de um projeto nacional. Contudo, documentos, discurso político e ações do Estado não devem ser tomados isoladamente. Um documento, apesar de muito bem formulado, é inútil caso não seja implementado e executado. Um bom discurso sem fundamentos teóricos e metodológicos que o sustentem pode ser apenas uma arte da eloquência. Ações relativamente coesas não pressupõem um direcionamento para o desenvolvimento social e econômico no longo prazo. Desta forma, a existência de um discurso ou a coesão das ações do Estado ao longo do tempo também são insuficientes para em si mesmas comprovarem a existência de um projeto nacional.

A nosso ver, há dois marcos importantes nos últimos 17 anos no que diz respeito à possível existência de um projeto nacional para o Brasil: a ascensão e a queda do "lulismo". O primeiro marco tem como base os documentos "Um Brasil para todos" e "Carta ao povo brasileiro", o segundo se baseia no documento "Uma ponte para o futuro".

Com o título “Um Brasil para todos”, o programa de governo de Luís Inácio Lula da Silva, candidato à presidência da República Federativa do Brasil nas eleições de 2002 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), trouxe críticas contundentes sobre as políticas econômicas e sociais dos governos anteriores, além de apregoar a intensificação do papel do Estado na condução geral da sociedade brasileira. Utilizou-se a expressão “desprivatização do Estado”, afirmando que a Administração Pública deixaria de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos. Defendeu-se a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, a fim de se conter monopólios e oligopólios. Apregoou-se a autonomia na gestão da economia nacional para garantir a soberania do país e reduzir as vulnerabilidades externas. Propôs-se a consolidação de um pacto regional de integração na América do Sul, além do fortalecimento e da ampliação das relações Sul-Sul. Advogou-se maciços investimentos em educação e em ciência, tecnologia inovação. Ressaltou-se o imperativo de se realizar as reformas agrária, tributária, fiscal, política, previdenciária e trabalhista, em maior ou menor grau direcionadas a redistribuição de riquezas, renda e poder. Destacou-se o papel do mercado de consumo de massas interno e do sistema produtivo nacional no processo de desenvolvimento do país, em detrimento da reprodução do capital financeiro globalizado. Elegeu-se a dimensão social como eixo prioritário de desenvolvimento da nação. Retomou-se a discussão sobre as desigualdades regionais. Enfatizou-se a problemática ambiental como elementos cruciais das novas políticas públicas. Dessa forma, o Programa de Governo anunciou intenções de romper com as tendências políticas e econômicas vigentes em favor da criação de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002b; 2002c).

A “Carta ao povo brasileiro” publicada durante a campanha presidencial de Lula em 2002 teria sido uma tentativa de amenizar as resistências de importantes atores econômicos nacionais e internacionais à eleição do candidato, uma vez que o documento apresenta um tom mais ameno no tocante às proposições de ruptura com a ordem vigente. Abandonando o discurso radical, a Carta apregoa a adoção de um processo de transição entre modelos econômicos, que não seria “um produto de decisões unilaterais do novo governo, impostas à revelia da sociedade”. Ao contrário, o documento aponta a disposição deste governo em propiciar uma ampla negociação nacional, capaz de criar um contrato social para assegurar o crescimento econômico com estabilidade. Portanto, uma premissa anunciada seria o respeito aos contratos e obrigações do país (COMITÊ LULA PRESIDENTE, 2002a). Além dessa mudança de tom no discurso sobre o projeto de governo, o candidato comprometeu-se a manter os três pilares da política macroeconômica anterior: taxa de câmbio flutuante para

controlar as contas externas, taxa de juro real elevada para conter a inflação e superávit primário crescente para evitar o endividamento público (PINTO, 2013).

Para Paulani (2017, p. 96), a “Carta ao povo brasileiro” seria um indício de que a intervenção do Estado se restringiria a “pilotar o modelo em curso”, ainda que com um olhar especial à redução da pobreza e das desigualdades. Assim, houve a manutenção e mesmo reforço da institucionalidade voltada prioritariamente à acumulação financeira.

Numa leitura semelhante, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)²⁰¹ questiona: “O que há de diferente entre o PSDB do Fernando Henrique Cardoso e o PT de Luís Inácio Lula da Silva?” Segundo o entrevistado, do ponto de vista da acumulação, da macroeconomia, é muito parecido, a diferença é que para o PSDB o social é derivado de um acordo que tem a ver com a acumulação de capital, com a lógica da reprodução do capital, já o PT radicaliza a visão sobre a dimensão social e transforma a política social no eixo de discussão política. Contudo, o pecado dos governos petistas teria sido não ter modificado a estrutura da reprodução do capital, pontua o entrevistado.

Para Brandão (informação verbal)²⁰² o Golpe Parlamentar de 2016 que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi marcado por conspirações políticas, pelo enfrentamento de forças elitistas, conservadoras e autoritárias contra forças populares, progressistas e democráticas e pela derrota, ao menos momentânea, destas últimas.

O documento “Uma ponte para o futuro”, publicado em outubro de 2015 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Vice-Presidente Michel Temer, evidencia as conspirações políticas no seio do Governo, já que propõe uma agenda política oposta à do Governo antes mesmo do início do processo de *impeachment* da Presidenta da República.

Segundo o documento, a crise política e econômica na qual o país se encontrava impunha a “formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial”, capaz, de num prazo curto, produzir as decisões necessárias para retirar o país da inércia econômica e da imobilidade política. Defendeu-se a redução da carga tributária e alterações no perfil dos gastos públicos. Criticou-se os gastos com políticas de saúde, educação e previdência social, especialmente a Constituição Federal e a legislação concernente, responsáveis pela rigidez institucional e pelos desequilíbrios no orçamento público. Advogou-se pelo fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários ou outros rendimentos, em favor de reajustes concedidos pelo Congresso Nacional a cada ano de acordo

²⁰¹ Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018. Entrevista concedida à autora em 11/04/2019.

²⁰² Em debate realizado no curso Território e Desenvolvimento, segundo semestre de 2017, IPPUR/UFRJ.

com a conjuntura econômica. Indicou-se que na área trabalhista as convenções coletivas deveriam prevalecer sobre as normas legais. Estabeleceu-se como objetivo uma maior abertura comercial e a busca por acordos regionais com os “países relevantes” – Estados Unidos, União Europeia e Ásia. Definiu-se como foco do desenvolvimento a iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo. Por conseguinte, o documento concluiu que a solução para os problemas diagnosticados não seria obra de especialistas financeiros etc., mas de políticos capazes de tomar as decisões certas, voltadas, sobretudo, à redução do Estado e à flexibilização das normas vigentes (FUNDAÇÃO ULYSSES GYIMARÃES, 2015).

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff e da investidura do Vice-Presidente Michel Temer no cargo de Presidente da República, as ações do Estado foram redirecionadas segundo o discurso e a agenda apresentada pelo referido documento.

Segundo Paulani (2017, p. 97), “(...) a essência do documento [“Uma ponte para o futuro”] é o resgate pleno da agenda neoliberal (o modelo perdedor nas eleições de 2014), purificando-a dos arroubos sociais dos governos do PT.”

Portanto, sobre a possível existência de um projeto nacional na atualidade, talvez seja mais prudente afirmar que há diferentes **projetos de classe** em disputa no país, os quais não correspondem a um projeto de desenvolvimento popular e democrático. Em nossa apreciação, o concerto de interesses das classes dominantes não necessariamente diz respeito à um projeto nacional. Embora possa haver certa coesão das classes dominantes para manter os seus privilégios e obter o máximo de enriquecimento – geralmente às custas das classes trabalhadoras –, o seu possível projeto de longo prazo abarca a sociedade, sem, contudo, ser construído com ela e para ela. Nos marcos de regimes autoritários a participação social e pactuação de um projeto de futuro para o país entre o Estado e a Sociedade pode ser dispensável – como o foi ao longo do século XX na história brasileira ou o é em alguns países atualmente. Mas, nos marcos democráticos que almejamos manter e aprofundar, essa opção não nos serve. O projeto de governo desenhado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) não logrou transformar-se num projeto nacional devido as próprias fragilidades sobre o qual foi erigido, embora diversos aspectos de caráter estrutural com potencial de alterar os mecanismos vigentes que reproduzem continuamente as desigualdades tenham sido (re)introduzidos na agenda governamental.

Um dos entrevistados aponta que houve projeto nacional em outros momentos da história do Brasil, como na época do Getúlio Vargas e na época dos Governos Militares, quando se estabeleceu prioridades e foco para a ação do Estado. Segundo o entrevistado,

Hoje estamos perdendo isso. Na verdade, houve a tentativa de estruturação de um projeto nacional [lulismo], mas isso foi revertido em seguida muito facilmente [*impeachment* de Dilma Rousseff]. Atualmente o orçamento da FINPEP foi reduzido para 1/5 do que era em 2011. Estamos passando pela pior crise do sistema de CT&I que já tivemos, uma crise dramática, com uma desarticulação imediata, profunda e abrangente que irá gerar uma dificuldade muito grande para a reconstrução disso tudo. A destruição está sendo muito rápida e (re)construir leva tempo. O mercado não resolve os desafios do desenvolvimento, então será preciso recuperar a capacidade de investimento público, que só poderá ser retomada com a queda da lei que congela os gastos públicos em educação, saúde etc. nos próximos 20 anos²⁰³.

Na apreciação de um dos entrevistados, para construirmos um projeto nacional, primeiro é necessário haver no núcleo de uma aliança que tenha sido democraticamente eleita uma convicção profunda em relação aos rumos estratégicos do país. Ademais, embora se fale em presidencialismo de coalizão, na prática predominou um presidencialismo de cooptação, ou seja, loteamento dos ministérios e tentativa de se preservar um núcleo que tivesse algum comando de alguns programas considerados mais importantes. Esse modelo se mostrou frágil também. Seria necessária uma coalizão de fato em torno de um projeto nacional, a construção de diretrizes estratégicas que possam ser a base de ação do governo e não o atendimento de interesses particulares, setorializados.

O entrevistado relata que foi frustrante atuar como gestor no Governo Federal nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, pois a constituição do Governo não representava a hegemonia da composição do Congresso Nacional, então a opção adotada foi governar fazendo concessões a setores que não tinham identidade programática com o núcleo do governo – se bem que para ter identidade programática com o Governo este teria que ter amadurecido um projeto estratégico, argumenta o entrevistado. Assim, foram reproduzidas práticas que acabaram se voltando contra o Governo, deslegitimando-o sob acusações de corrupção. Houve e ainda haveria base para se construir uma coalizão de governo mais ampla para sustentar um projeto nacional, não só baseada na luta de classes, pois há representantes de diversos setores que poderiam atuar em conjunto para desenvolver o país, como alguns segmentos industriais nacionais, indica o entrevistado. Em suas palavras: “nós precisamos de uma reforma profunda do Estado, não no sentido neoliberal, mas no

²⁰³ Proposta de Emenda à Constituição n° 241/2016, pelo Poder Executivo, transformada na Emenda Constitucional 95/2016, que congela as despesas do Governo Federal (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos.

sentido de dar coesão a ação do governo e tornar o Estado mais eficiente na promoção do desenvolvimento atendendo a interesses que são pluri ou policlassistas.”

Dessa forma, as discussões sobre Teoria do Estado são vitais para aclararmos a existência e a dinâmica dos conflitos e contradições no âmbito do Estado brasileiro, em parte, consubstanciadas nas políticas públicas. Os diversos exemplos citados ao longo de nossa análise crítica refletem isso: no processo de implementação e execução pode haver desvirtuamentos das estratégias elencadas no desenho das políticas ou mesmo alterações no nível de importância das proposições adotadas, no sentido de beneficiar tal ou qual grupo de interesse, a exemplo dos conflitos presentes no processo de implementação do *Pronatec* no setor de educação (sobre o uso de recursos públicos para benefício da iniciativa privada); a existência de políticas concorrentes entre o MI e o BNDES no tocante ao desenvolvimento regional (criação de tipologias microrregionais bastante semelhantes para um mesmo fim); as políticas divergentes entre o setor de educação (priorização de investimentos nas áreas mais carentes de infraestrutura educacional por meio dos programas *Reuni*, *Pronatec* e *Mais Médicos*) e de CT&I (priorização de investimentos em áreas já consolidadas do Sistema Nacional de CT&I). Isso só para citar os exemplos mais debatidos nesta investigação.

Aprofundando sua leitura sobre as **relações entre Estado e Sociedade**, Poulantzas (1985, p. 150) ressalta que uma mudança na relação de forças entre classes certamente tem efeitos no Estado, embora não se expresse sempre de maneira direta e imediata. Isso ocorre, pois, uma mudança de poder do Estado não basta nunca para transformar a materialidade do aparelho de Estado, pois essa transformação provém de operações e ações específicas.

Resgatando a formação socioterritorial brasileira, Maria da Conceição Tavares (2000, p. 137-138) aponta a conformação das elites territoriais, fundadas no pacto de dominação social férreo entre os donos da terra, o Estado e os donos do dinheiro, que do ponto de vista político geralmente oscila entre uma ordem liberal oligárquica e um Estado interventor autoritário. O primeiro fator de natureza estrutural para manter tal pacto de dominação seria a apropriação privada e concentrada da terra como uma das formas concretas de acumulação patrimonial da riqueza capitalista, elemento fundamental da dinâmica capitalista até os dias atuais. O segundo fator estrutural residiria nas relações patrimonialistas entre as oligarquias regionais e o poder central por intermédio de sua representação política, sobretudo no que se refere a distribuição e apropriação de fundos públicos. Haveria também a conformação das elites cosmopolitas, fundadas nas relações de dominação e cumplicidade entre os agentes do dinheiro mundial e as burocracias do dinheiro nacional, com um caráter mais ou menos dependente ou associado com o capitalismo financeiro internacional.

A esse respeito, Carlos Brandão (informação verbal)²⁰⁴ assinala que as elites territoriais mencionadas por Tavares se encontram no Congresso Nacional, nas Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais, enquanto as elites cosmopolitas dominam o Ministério da Fazenda e o Banco Central. Não obstante, as forças hegemônicas burguesas teriam se diferenciado internamente nas últimas décadas, sendo possível identificarmos as seguintes frações: burguesia exportadora, bancário-financeira (nacional e internacional), da construção (civil e pesada), do agronegócio, dos minérios, fundiária (rural e urbana), imobiliária, industrial, de provedores privados de serviços coletivos. No caso dos grupos econômicos e empresas nacionais, predominariam no Brasil os grupos familiares que participam praticamente de todos os governos, independentemente do partido. No entanto, haveria uma dimensão regional muito forte, visto que cada família domina um pedaço deste país, nota Brandão.

Para Brandão, ainda que as **classes hegemônicas** tenham se diferenciado internamente, a caracterização das elites territoriais e das elites cosmopolitas feita por Maria da Conceição Tavares (2000), numa leitura mais histórica, dialoga com os estudos recentes sobre a composição do bloco no poder, a exemplo da análise realizada por Eduardo Costa Pinto (2010, p. 22, 24), o qual assinala que o segmento bancário-financeiro – composto pelos bancos, seguradoras, corretoras de valores, fundos de pensão dentre outros – correspondeu a fração hegemônica no bloco de poder do Estado brasileiro entre 1995 e 2007, sendo o Banco Central o principal “centro de poder” entre os mais diversos órgãos federais que compõem o sistema estatal brasileiro. Uma peculiaridade do lulismo teria sido manter a hegemonia da fração bancária-financeira nacional e internacional no bloco do poder ao mesmo tempo em que propiciou o avanço da grande burguesia industrial (produtora de *commodities*) e a manutenção do poder da grande burguesia do agronegócio (Ibid., p. 283-284).

Retomemos as contribuições de Poulantzas (1985) em torno de uma Teoria do Estado. Segundo o autor, a “autonomia relativa” do Estado culmina em medidas contraditórias adotadas pelos diferentes setores, aparelhos ou redes que o compõem.

Certamente isso não significa que não existam projetos políticos coerentes por parte dos representantes e do pessoal político das classes dominantes, nem que a burocracia de Estado não desempenhe um papel próprio na orientação da política do Estado. Mas as contradições no seio do bloco no poder atravessam, segundo as linhas de clivagem complexas e segundo os diversos ramos e aparelhos de Estado (exército, administração, magistratura, partidos políticos, igreja etc.), a burocracia e o pessoal de Estado. Muito

²⁰⁴ Em aula ministrada no curso Economia e Desenvolvimento II, realizada no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR – UFRJ), no segundo semestre de 2017.

mais que com um corpo de funcionários e de pessoal de estado unitário e cimentado em torno de uma vontade política unívoca, lida-se com feudos, clãs, diferentes facções, em suma com uma multidão de micropolíticas diversificadas. Essas, por coerentes que possam parecer consideradas isoladamente, não são menos contraditórias entre si, consistindo a política do Estado no essencial na resultante de seu entrechoque e não na aplicação – mais ou menos perfeita – de um esboço global de objetivos do Estado. O fenômeno espantoso, e constante, de reviravoltas da política governamental, cheia de acelerações e freadas, de recuos, de hesitações, de permanentes mudanças, não é devido a uma incapacidade de qualquer maneira característica dos representantes e do alto pessoal burguês, mas é a expressão necessária da estrutura do Estado.

Resumindo, entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como *um campo e um processo estratégico*, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Emanam daí táticas moveidias e contraditórias, cujo objetivo geral ou cristalização institucional se corporificam nos aparelhos estatais. Esse campo estratégico é transpassado por táticas muitas vezes bastante explícitas ao nível restrito onde se inserem no Estado, táticas que se entrecruzam, se combatem, encontram pontos de impacto em determinados aparelhos, provocam curto-circuito em outros e configuram o que se chama “a política” do Estado, linha de força geral que atravessa os confrontos no seio do Estado. Nesse nível, essa política é certamente decifrável como cálculo estratégico, embora mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global e coerente (POULANTZAS, 1985, p. 56-57).

Por sua vez, Jessop (1990, p. 181, p. 208) ressalta que a base do poder estatal é a hegemonia. Esta envolve mais liderança política, intelectual e moral do que imposição de interesses da classe dominante sobre as classes dominadas. Tal liderança é exercida por meio da criação de um “projeto popular nacional”, que pontua um conjunto de políticas e objetivos como sendo de “interesse nacional” – que na verdade atendem aos interesses de longo prazo do capital ao mesmo tempo em que satisfazem no curto prazo interesses econômicos e demandas sociais dos grupos subordinados. A liderança hegemônica requer sistemática consideração de demandas de indivíduos e grupos sociais, em certa medida comprometendo questões secundárias para manter o suporte de alianças e a continuidade da mobilização dos agentes em torno do “projeto popular nacional”, em outras palavras, do **projeto hegemônico**.

Na apreciação de Jessop (1990, p. 208), projeto hegemônico e estratégias de acumulação não são idênticos, embora eles possam se sobrepor parcialmente e/ou se condicionar mutuamente. Enquanto as estratégias de acumulação se relacionam diretamente com a expansão econômica nas escalas nacional e internacional, os projetos hegemônicos dizem respeito, sobretudo, a objetivos não econômicos – ainda que economicamente condicionados e economicamente relevantes. Como exemplos o autor destaca: sucesso militar, reformas sociais, estabilidade política e regeneração moral.

Jessop (1990, p. 209) argumenta que um projeto hegemônico bem-sucedido satisfaz três condições: i) mantém a existência de privilégios estruturais inscritos numa dada forma de Estado para algumas forças políticas – aspecto referido pela literatura como “seletividade estrutural” do Estado, ou na conceituação de Jessop como “seletividade estratégica”; ii) possui uma orientação estratégica, envolvendo liderança nas esferas política, intelectual e moral, responsáveis pelo apoio das classes subordinadas e pela conformação de um paradigma político em torno do qual os conflitos entre os interesses e demandas em competição podem ser negociados sem que isso ameace todo o projeto; iii) mantém relação com a acumulação, ou seja, oferece algumas concessões materiais para as forças sociais subordinadas e, consequentemente, mantém a produtividade da economia.

Para Jessop (1990, p. 2010) é possível que classes subordinadas e/ou categorias sociais não enraizadas em relações de classe desenvolvam projetos hegemônicos alternativos. Mas eles sempre permanecerão vulneráveis à dissolução de qualquer hegemonia, já que as tentativas de implementar tais projetos se deparam com obstáculos baseados em formas econômicas e políticas pré-existentes. É por isso que a conquista da hegemonia ideológica deve ser acompanhada no longo prazo pela organização de uma nova forma de Estado que ofereça privilégios estruturais à força hegemônica em questão.

Por conseguinte, analisar a problemática do projeto nacional à luz da Teoria do Estado, em especial das contribuições de Nicos Poulantzas (1978, 1985) e de Bob Jessop (1990), não é nada trivial. Notamos que há desafios a serem enfrentados tanto no que diz respeito ao Estado (no geral) como no que concerne ao Estado Brasileiro (em particular). Não obstante, tais desafios são majoritariamente de ordem política, ou seja, envolvem a maneira como a sociedade se estrutura e organiza em torno da geração e distribuição de recursos, de diversas naturezas, incluindo aqueles na dimensão espacial e, por sua vez, na dimensão regional. O planejamento governamental, em parte, reflete algumas características dessas disputas por recursos entre as diversas classes, frações de classes e grupos sociais.

Ester Limonad (2014a, p. 8) argumenta que a acepção de Estado enquanto condensação de forças sociais – ao mesmo tempo como o resultado e a arena da interação de forças e de interesses sociais diversos e contraditórios – nos permite apreender o Estado como o *lócus* onde as forças hegemônicas fazem valer suas estratégias inscritas territorialmente e articuladas em diferentes escalas espaciais. Por sua vez, Jessop (1990, p. 260) aponta que o Estado é uma relação social que pode, de fato, ser analisada como a arena, a origem e o produto das estratégias políticas.

7. ESTADO, PLANEJAMENTO E DESIGUALDADES REGIONAIS

Partindo da premissa de que o Estado é um ator hegemônico no processo de produção do espaço em suas diversas escalas, é imperativo buscarmos uma melhor compreensão sobre o papel do Estado e do planejamento governamental na dinâmica das desigualdades regionais.

Dessa forma, iniciaremos o capítulo com o debate sobre desenvolvimento desigual do capitalismo, em especial a sua expressão geográfica, incluindo discussões mais recentes sobre capitalismo variegado e neoliberalização variegada. A nosso ver, esses tópicos são essenciais à compreensão das dinâmicas simultâneas de diferenciação e de igualização do espaço geográfico no mundo contemporâneo, inclusive no âmbito inter-regional.

Em seguida, problematizaremos a questão do reescalonamento do Estado, no intuito de compreender o panorama no qual a questão regional se coloca, bem como suas relações com fenômenos e processos que atuam em diversas escalas espaciais, além das relações da região com outros recortes do espaço. Conforme explicitaremos, o Estado e suas escalas geográficas de atuação estão em constante processo de ressignificação, daí a importância de examinarmos o papel da região – enquanto recorte subnacional – na atualidade.

Mas, pensar o papel do regional no mundo contemporâneo, em especial no panorama brasileiro, nos leva a reflexões sobre como o Estado concebe as dimensões espacial, territorial e regional no arcabouço do planejamento governamental, suas diferenciações e relações. Cabe ressaltar que não pretendemos fazer uma profunda revisão bibliográfica ou defender uma ou outra definição de “espaço”, de “território” e de “região”. Conforme será explicitado, essas categorias apresentam diversas conceituações, cada qual mais ou menos pertinente segundo o contexto no qual são utilizadas. Nosso objetivo é debater o significado de “espacial”, “territorial” e “regional”, bem como examinar a maneira como essas dimensões têm sido apreendidas no planejamento governamental brasileiro, levando em consideração o conteúdo dos capítulos precedentes.

Por fim, ressaltamos a existência de ideologias geográficas associadas a questão regional brasileira que têm norteado a atuação do Estado. Buscaremos ampliar o entendimento sobre o papel que tais ideologias geográficas cumprem no âmbito do planejamento governamental e no processo de produção do espaço brasileiro.

Partindo de teorizações mais gerais envolvendo os temas supracitados, à luz de nosso objeto de investigação, buscaremos elucidar as relações entre Estado, planejamento e desigualdades regionais, em especial as particularidades do caso brasileiro.

7.1. Desenvolvimento desigual

Conforme expõe Rita de Cássia Ariza da Cruz (informação verbal)²⁰⁵, a noção de desenvolvimento desigual aparece na obra de diferentes pensadores ao longo dos últimos séculos, mas foi justamente na passagem do século XIX para o século XX que o debate ganhou ímpeto nos escritos de Lênin e, sobretudo, de Leon Trotsky sobre o imperialismo e a divisão do trabalho, ambos influenciados pela obra de Karl Marx e Friedrich Engels.

De forma semelhante, Jamie Peck (2017, p. 1, 6) assinala que as origens do conceito de desenvolvimento desigual podem ser encontradas na teoria política de Leon Trotsky. Mesmo que algumas das formulações de Trotsky pareçam brutas atualmente, e mesmo que seu contexto político possa parecer um tanto idiossincrático ou até anacrônico, Peck assinala que elas mostram uma compreensão sofisticada e dialética do desenvolvimento desigual como um fenômeno relacional. Países e regiões teriam trajetórias e histórias próprias e distintas, combinando com frequência o antigo e o novo, ambos moldados por interações mútuas e interconexões de longa distância com outros lugares, ocupando posições específicas conjunturais dentro do sistema mundial em evolução – sendo este uma totalidade emergente e não um recipiente pré-formatado ou uma mera fonte de determinação de cima para baixo.

Peck (2017, p. 1) ressalta o uso do conceito de desenvolvimento desigual por geógrafos marxistas, que chamaram a atenção para o seu papel necessário no desenvolvimento capitalista, longe de ser previsível ou singular. Segundo Peck (informação verbal)²⁰⁶, a Geografia Econômica dos anos 1980 teria se pautado na problemática da reestruturação econômica, com especial atenção à transferência de capitais das áreas mais dinâmicas para as áreas em desenvolvimento, focando questões como declínio regional e utilizando métodos como o realismo crítico. Nos anos 1990 o tema principal teria sido a aglomeração econômica, ressaltando-se temas como as histórias de sucesso de iniciativas locais e suas novas dinâmicas de crescimento econômico, tendo como método a abordagem institucionalista. Nos anos 2000 a questão central teria sido as redes, sobretudo a cooperação entre empresas no setor industrial, sobressaindo-se temas como a relação entre dinamismo econômico e conectividade no âmbito das diversas redes que influenciam o processo

²⁰⁵ Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). Palestra ministrada no *Colóquio Neil Smith*, realizado em 26 de março de 2019 no Laboratório de Estudos Urbanos e Regionais (Lergeo) do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

²⁰⁶ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Palestra conferida no *Geography Colloquium Series – Jamie Peck: Whatever Happened to Uneven Development?*, realizada em 30 de outubro de 2018 na University of British Columbia, Canadá.

produtivo, havendo certo ecletismo metodológico. Recentemente, o foco seria as conjunturas particulares do processo de desenvolvimento, emergindo variados temas de pesquisa e metodologias fundamentadas na ampliação de estudos de caso.

Para Peck (informação verbal), uma das grandes problematizações teóricas atinentes ao desenvolvimento desigual e combinado é a necessidade de mudar o sistema capitalista, de mudar inteiramente a lógica social, econômica e espacial desse sistema em direção a algo novo, conforme discutiram David Harvey e Neil Smith nos anos 1980. Em contribuições bastante abstratas sobre o tema, derivadas de leituras marxistas, ambos autores assinalam que as desigualdades espaciais seriam inevitáveis e mesmo necessárias ao desenvolvimento do capitalismo, menciona Peck. Assim, na leitura de Harvey e Smith, o desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo seria socialmente e qualitativamente refletido na paisagem geográfica, ou seja, o capitalismo recorrentemente buscaria transformar o espaço geográfico em seu reflexo, através da “destruição criativa”, pautada na geração incessante de investimentos fixos no espaço e nas tensões relativas ao seu processo de desvalorização e revalorização – o “**ajuste espacial**” –, resume Peck.

Harvey ([1982] 2013, p. 477-478), aponta que o desenvolvimento geográfico desigual capitalista corresponde à concentração de capital e trabalho em certas regiões, resultante de fenômenos de uma variedade aparentemente infinita. Segundo o autor, o capital produz e reproduz o seu ambiente social e também o seu ambiente físico; contudo, essa geografia social não seria um simples reflexo no espelho das necessidades do capital, mas um local de contradições poderosas e potencialmente destrutivas.

A geografia social moldada às necessidades do capital em um momento da história não seria essencialmente consistente com exigências posteriores, destaca Harvey ([1982] 2013, p. 512). Visto que tais configurações espaciais seriam difíceis de mudar por serem foco de pesados investimentos de longo prazo, elas se tornariam uma barreira a ser transposta nos processos de reestruturação espacial que ocorrem no contexto das crises do capitalismo. Assim, Harvey (2016, p. 139-40) aponta que o desenvolvimento geográfico desigual e suas contradições é o meio crucial pelo qual o capital se reinventa periodicamente.

A paisagem geográfica do capitalismo seria perpetuamente instável em razão das diversas pressões técnicas, econômicas, sociais e políticas que operam num mundo de variações extremamente mutáveis, sendo que o capital desempenha um papel basilar em sua formação, ao mesmo tempo que forçosamente se adapta às constantes modificações. Portanto, a paisagem geográfica construída pelo capital não seria um produto passivo, ela se transformaria segundo uma lógica autônoma, que afeta tanto a acumulação de capital quanto a

maneira como se manifestam as contradições do capital e do capitalismo no espaço, no lugar e no tempo (HARVEY, 2016, p. 139).

Destarte, seria importante reconhecer que a coerência territorial e regional, parcialmente discernível no capitalismo, não é algo passivamente concedido pela natureza ou pela história, do contrário, ela é ativamente produzida, sob tendências contrapostas e contraditórias, nota Harvey ([1982] 2013, p. 527-528). Em suas palavras:

É mediante essa teorização que nós podemos entender melhor o desenvolvimento acelerado das forças produtivas em um local e o seu retardo em outro, a rápida transformação das relações sociais aqui e sua relativa rigidez ali. Fenômenos como a urbanização e o desenvolvimento regional e internacional encontram seu local natural dentro do esquema de coisas marxiano. Mas eles são entendidos mais em termos de oposições do que simplesmente de maneira unilateral. Os antagonismos entre a cidade e o campo, entre o centro e a periferia, entre o desenvolvimento e o desenvolvimento do subdesenvolvimento não são impostos acidental ou exogenamente. Eles são o produto coerente de diversas forças interligadas operando dentro da unidade geral do processo de circulação do capital (HARVEY, [1982] 2013, p. 530).

Em momentos de crise, tal coerência territorial e regional seria remodelada, aponta Harvey ([1982] 2013, p. 539-541), por meio do chamado “ajuste espacial”. Este visa restaurar o equilíbrio perturbado pelas crises cíclicas do capitalismo ao desvalorizar o capital e as forças produtivas de um lugar ao mesmo tempo em que as valoriza em outro, reestruturando, dessa forma, a economia espacial do capitalismo. O “ajuste espacial” teria custos substanciais tanto para os capitalistas individuais quanto para os trabalhadores nas regiões que sofrem desvalorização, ao passo que garante a reprodução do capital sob alta lucratividade nas áreas sob valorização. Assim, “(...) as contradições do capitalismo ainda estão contidas dentro das estruturas globais do desenvolvimento geográfico desigual” (Ibid., p. 451) e, portanto, o “ajuste espacial” seria incapaz de resolver as contradições do capitalismo (Ibid., p. 556). Ainda que o “ajuste espacial” de tempos em tempos redirecione os capitais de uma região para outra, o sistema capitalista continua relativamente estável como um todo. Dessa maneira, o capital nunca resolve suas falhas sistêmicas porque as desloca geograficamente, aponta Harvey (2016, p. 145). Tais falhas estariam em perpétuo movimento no espaço (Ibid., p. 151).

O debate sobre a questão regional brasileira e o exame das políticas públicas federais realizado ao longo desta investigação nos permite inferir que a própria problemática regional pode ser utilizada nesse constante deslocamento geográfico das falhas do capital, uma vez que as teorias regionais hegemônicas tendem a legitimar o avanço do capital para tal ou qual região, bem como justificar o declínio econômico de outras. Os discursos sobre a configuração e a dinâmica regional, não são, portanto, neutros.

Harvey ([1982] 2013, p. 543) adverte que o Estado teria o poder de conter os fluxos do capital e da força de trabalho segundo os interesses da aliança territorial que representa. A competição entre os Estados ou as lutas de poder entre os níveis dentro de sua hierarquia teriam efeitos marcantes sobre os padrões de desenvolvimento desigual. Tais lutas seriam geralmente travadas com total desconsideração às necessidades do capitalismo em geral.

Para Harvey (2016, p. 147), os interesses do Estado capitalista não seriam os mesmos do capital. O Estado não é uma coisa simples e suas várias ramificações nem sempre são coerentes. Embora instituições importantes dentro do Estado tenham um papel de apoio direto na gestão da economia do capital, a atuação do Estado depende da natureza de seu sistema político, frequentemente influenciado pelas dinâmicas de classe e outras lutas sociais. Destarte, o capital não seria o único interesse ao qual o Estado deve responder, aponta o autor.

A lógica associada à **territorialidade do poder do Estado** seria muito diferente da lógica do capital, sublinha Harvey (2016, p. 147-148). O Estado estaria interessado na acumulação de riquezas e poder sobre uma base territorial, assim, embora mantenha políticas largamente favoráveis às empresas privadas, elas seriam moderadas por ideologias dominantes e por inúmeras e divergentes pressões sociais mobilizadas pela organização dos cidadãos. Não obstante, o Estado também buscaria racionalizar o uso das forças do capital para sustentar o seu próprio poder de governabilidade sobre populações potencialmente inquietas, ao mesmo tempo em que aumenta sua riqueza, seu poder e sua posição relativa num sistema interestatal altamente competitivo. Essa racionalidade contrastaria com aquela do capital, que se preocuparia mormente com a apropriação privada e a acumulação de riqueza social. Segundo o autor, um típico exemplo de racionalidade do Estado seria o planejamento urbano e regional, já que as intervenções do Poder Público nestes casos tendem a conter as consequências normalmente caóticas do desenvolvimento desregulado do mercado, embora possam ser facilmente subvertidas, cooptadas e corrompidas pelos interesses do capital.

Por sua vez, na apreciação de Neil Smith ([1984] 1988, p. 16), o desenvolvimento desigual seria central para compreendermos o capitalismo, visto que se trata da expressão geográfica sistemática das contradições inerentes à própria construção e estrutura do capital. Ao menos dois elementos seriam cruciais na análise do desenvolvimento desigual no capitalismo²⁰⁷: i) a contradição entre as tendências opostas e simultâneas de diferenciação e igualização dos níveis e condições de produção ([1984] 1988, p. 19; 2006, p. 190); e, ii) os

²⁰⁷ Segundo Smith ([1984] 1988, p. 19), nada sugere que o desenvolvimento pré-capitalista fosse outra coisa senão desigual, no entanto, as razões para a desigualdade do desenvolvimento pré-capitalista seriam bastante diferentes daquelas pertinentes ao capitalismo, que possui sua própria e distinta geografia.

processos de acumulação, concentração e centralização do capital, relacionados com divisão territorial do trabalho que se refaz de tempos em tempos ([1984] 1988, p. 175 et seq.). Ambos seriam verificáveis na dimensão espacial, influenciando sobremaneira a configuração geográfica em suas diversas escalas, cada qual com suas particularidades, e em diferentes períodos históricos ([1984] 1988, p. 196-197; 2006, p. 190-193).

Tanto a **dialética de diferenciação e igualização geográficas** como a questão da **escala espacial**²⁰⁸ no âmbito do capitalismo estariam no cerne do desenvolvimento desigual, aponta Smith. O padrão espacial resultante da dinâmica do capital seria de desenvolvimento em alguns lugares/regiões/países e subdesenvolvimento em outros, observável em diversas escalas espaciais, especialmente, nas escalas urbano-regional, nacional e internacional, que embora sejam pré-existent, teriam sido reforçadas pelo desenvolvimento do capitalismo (SMITH, [1984] 1988, p. 19, 195 et seq.).

Smith ([1984] 1988, p. 19) explica que “(...) o capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência”. Nesse aspecto, o “ajuste espacial” mencionado por Harvey ([1982] 2013; 2016) seria mais evidente e acentuado na escala intraurbana, embora também possa ser verificado na escala subnacional, envolvendo regiões de um mesmo Estado-Nação ou de partes diferentes do mundo, sublinha Smith ([1984] 1988, p. 209-210). Logo, as discussões sobre o declínio de certas regiões – o “problema regional” – teriam se destacado justamente nos anos 1980 devido à crise do capital neste período, que, para burlar o enfrentamento e a superação de suas contradições, tem promovido acentuada desvalorização de algumas regiões face a valorização de outras. Portanto, o desenvolvimento desigual seria tanto produto quanto premissa geográfica do desenvolvimento capitalista, expõe Smith (Ibid., p. 221).

Lembremos o debate realizado no item 1.2. *Desigualdades socioeconômicas e desigualdades regionais*. Há importantes lacunas que envolvem a conceituação de desigualdades socioeconômicas e de desigualdades regionais e, conseqüentemente, problemas no cerne dos modelos explicativos adotados para medir as desigualdades regionais e analisar sua dinâmica recente no Brasil. Conforme assinalamos anteriormente, o obscurantismo que envolve o tema é um dos grandes desafios da atualidade, uma vez que dificulta a real compreensão sobre a atual questão regional brasileira, por sua vez, obstruindo tanto a

²⁰⁸ A escala geográfica seria um meio de organizar e integrar os diferentes processos envolvidos na circulação e na acumulação de capital (SMITH, [1984] 1988, p. 196). Assim, a discussão sobre a escala espacial envolve aspectos como as origens, a determinação e a coerência interna e a diferenciação das escalas geográficas no âmbito da dinâmica do capitalismo, uma vez que ao tirar proveito de cada escala segundo suas necessidades, o capital ajuda a (re)produzi-las (Ibid., p. 196, 209).

identificação dos determinantes das desigualdades regionais como das instituições e políticas públicas relevantes à transformação do panorama regional, aspecto também abordado ao longo do Capítulo 2. *Políticas públicas, instituições e desenvolvimento regional*. Portanto, o debate sobre desenvolvimento desigual é relevante na busca pela superação das lacunas apontadas anteriormente, em especial por iluminar a dimensão geográfica do desenvolvimento capitalista, conforme pontua por Smith ([1984] 1988).

Avançando no debate sobre desenvolvimento desigual, Doreen Massey teria um argumento distinto ao de Harvey e Smith, aponta Peck (informação verbal)²⁰⁹. Para a autora, a geografia das indústrias não seria um simples produto das necessidades do capitalismo, já que o desenvolvimento geográfico desigual resultaria de processos históricos contingenciados pela luta de classes, que geraria efeitos redistributivos importantes. Dessa forma, Massey partiria de uma leitura mais concreta do desenvolvimento geográfico desigual, buscando analisar suas condições objetivas ao invés de se pautar numa teorização essencialmente abstrata, destacando casos específicos e suas relações com o restante do mundo.

Segundo Massey ([1994] 2004, p. 111-112), o desenvolvimento desigual não se refere simplesmente ao fato de que há mais ou melhores empregos em alguns lugares do que em outros. Esses dados são interessantes, mas por si eles não esclarecem as causas das desigualdades nas profundas estruturas da sociedade. Seriam as relações de classe no âmbito econômico que fundamentam as desigualdades. As diferentes classes seriam definidas na relação de umas com as outras e, em termos econômicos, na divisão do trabalho. Seria no arcabouço desse conjunto de relações que se define a estrutura econômica da sociedade. Mas um elemento importante que deveria ser considerado é a estrutura espacial dessas relações – relações de produção –, que seriam desiguais e implicariam em posições de dominância e subordinação. As relações de classe desiguais seriam organizadas espacialmente, fato crucial em qualquer análise sobre a natureza do desenvolvimento desigual, aponta a autora.

Massey ([1994] 2004, p. 112) também assinala que algumas estruturas espaciais das relações de produção envolvem a separação geográfica, alguma forma de hierarquia e de dominação e uma divisão técnica do trabalho: dentro das empresas; entre a sede e as filiais de uma empresa; entre o trabalho de concepção e de execução dos produtos dentro de uma planta empresarial ou entre as unidades da empresa; relações entre pequenas e grandes empresas; oligopolização *versus* fragmentação. As relações inter-regionais são uma extensão disso. Em

²⁰⁹ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Palestra conferida no *Geography Colloquium Series – Jamie Peck: Whatever Happened to Uneven Development?*, realizada em 30 de outubro de 2018 na University of British Columbia, Canadá. / Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

diferentes graus, as relações inter-regionais são relações de poder de classe, definidas pelas diferentes funções e especializações no seio da **divisão do trabalho**. Portanto, mudanças na economia que afetam a divisão territorial do trabalho afetam também a regionalização do espaço e suas formas de desenvolvimento desigual, uma vez que a superfície geográfica e as atividades econômicas sempre interagem, assinala Massey (Ibid., p. 122, 123).

Considerando as contribuições de Massey, Peck (informação verbal)²¹⁰ argumenta que os anos 1970 e 1980 seriam uma espécie de “velho testamento” da Geografia Econômica, no qual as metáforas utilizadas para explicar o desenvolvimento geográfico desigual, especialmente aquelas pautadas na economia política neomarxista, tinham um caráter territorial ou geológico, destacando a existência de camadas de investimentos industriais, de políticas governamentais, de cenários produtivos, de formas historicamente sedimentadas que iam se sobrepondo no espaço geográfico, numa linguagem que ressaltava os aspectos estruturais. O “novo testamento”, dominante na Geografia Econômica desde os anos 1990, utiliza metáforas de caráter ecológico e rizomático, chamando atenção para a complexidade das relações, conexões e interações entre os aspectos que promovem o desenvolvimento econômico, focando temas como redes, *clusters*, distritos industriais e inovação tecnológica.

A nosso ver, as tensões, conflitos e disputas no arcabouço do Estado e as divergências intra e intersetoriais presentes nas políticas públicas reiteram os apontamentos de Harvey e de Smith. Em outras palavras: o quadro síntese apresentado nas páginas 330 e 331 deve ser lido levando em consideração que as implicações da existência de abordagens e proposições destoantes no que se refere às desigualdades regionais no Brasil se associam à própria natureza fragmentada e conflituosa do Estado, o que faz com que algumas políticas públicas atuem no sentido de acirrar e até mesmo de promover o “ajuste espacial” abordado por Harvey e a divisão territorial do trabalho abordada por Massey, sendo ambos devidamente justificados pelas teorias econômicas e geográficas da localização das atividades econômicas e do desenvolvimento, que a cada momento se pautaria em novas relações e escalas espaciais.

Na visão de Peck (2017, p. 1), as relações assimétricas não são transitórias, ou seja, as desigualdades no processo de desenvolvimento não correspondem a uma mera fase que será superada. Elas são endêmicas, intrínsecas ao desenvolvimento capitalista. Assim, embora o desenvolvimento regional desigual seja historicamente e conjunturalmente contingente, sua produção é uma condição generalizada, um fenômeno recorrente e sistemático.

²¹⁰ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Palestra conferida no *Geography Colloquium Series – Jamie Peck: Whatever Happened to Uneven Development?*, realizada em 30 de outubro de 2018 na University of British Columbia, Canadá. / Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

Aliás, Peck (2017, p. 1-2) assinala que o desenvolvimento regional desigual não diz respeito apenas à desigualdade geográfica, mas à interdependência mútua de crescimento e declínio localizados, à relações de exploração entre áreas centrais e periféricas, à posições conjunturais e específicas dentro de divisões espaciais de trabalho, e aos modos qualitativamente diferenciados de (des)conexão às cadeias globais de valor. Segundo o autor, o conceito de desenvolvimento regional desigual evoca conflito e contradição, inconstância e desigualdade, descontinuidade e divergência. Ele também levanta uma série de questões políticas sobre imperialismo e colonialismo, sobre as interconexões entre criação de riqueza e geração de pobreza, sobre os problemas de “controle externo” sob modos de desenvolvimento “dependentes”, sobre as causas e consequências do “subdesenvolvimento” e a (re)produção de “problemas regionais”, sobre o papel e as responsabilidades das cidades globais, sobre suburbanização e cidades centrais falidas, sobre exploração ambiental insustentável, sobre os resultados distributivos de diferentes modelos de crescimento ou paradigmas políticos, e sobre equidade socioespacial e justiça social global.

No entanto, a Geografia Econômica e a Geografia em geral não têm se debruçado sobre a problemática do desenvolvimento desigual e combinado nas últimas décadas, aponta Peck (informação verbal)²¹¹, sobressaindo nos últimos anos contribuições de economistas políticos, sociólogos, etnógrafos, e teóricos críticos do desenvolvimento. Aqui reside um problema, aponta Peck (informação verbal)²¹²: por um lado, os geógrafos marxistas do “velho testamento” do desenvolvimento desigual – David Harvey, Neil Smith e Doreen Massey – não aprofundaram a questão do Estado; por outro lado, os demais cientistas sociais que recentemente têm focado suas atenções no desenvolvimento desigual geralmente desconsideram o espaço geográfico. Por conseguinte, o desafio seria justamente construir uma abordagem que ao mesmo tempo levasse em consideração o Estado e o espaço geográfico.

Os processos de **“ajuste espacial”**, a problemática da **escala geográfica**, a **dialética da diferenciação e igualização do espaço geográfico**, a estrutura espacial da luta de classes e a consequente **divisão espacial/territorial/regional do trabalho**, aspectos presentes no seio do processo de desenvolvimento desigual conforme assinalado por David Harvey, Neil Smith, Doreen Massey e Jamie Peck, nos permitem inferir que as leituras e proposições divergentes entre as políticas governamentais sobre as desigualdades regionais não se tratam de meras

²¹¹ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Palestra conferida no *Geography Colloquium Series – Jamie Peck: Whatever Happened to Uneven Development?*, realizada em 30 de outubro de 2018 na University of British Columbia, Canadá.

²¹² Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

dissonâncias de caráter técnico e metodológico (visões particulares de cada setor sobre um problema social) ou à oposição entre políticas de caráter social e políticas de caráter econômico, como se o bem estar social e o crescimento econômico fossem intrinsecamente opostos e irreconciliáveis. Ainda que alguns aspectos presentes nas divergências identificadas possam derivar de fundamentos teóricos, metodológicos e operacionais pertinentes a cada temática e setor governamental, avaliamos que as visões de mundo contidas nas políticas públicas se associam à dinâmica da luta de classes e à maneira como as categorias “espaço” e “região” são abordadas em suas entranhas, em certa medida, associadas à ideologias geográficas que buscam sustentar tais abordagens, conforme detalharemos adiante.

Assim, a discussão sobre o desenvolvimento desigual nos ajuda a compreender a natureza ao mesmo tempo estrutural e conjuntural das divergências entre as políticas públicas federais brasileiras e suas implicações na configuração e nas dinâmicas regionais, uma vez que o debate lança luz sobre o papel das desigualdades regionais nas sociedades capitalistas contemporâneas. Em outras palavras, as tensões, os conflitos, as disputas e as divergências entre as políticas públicas apontadas nos capítulos anteriores fazem parte não apenas da maneira como o Estado Nacional sob o capitalismo se estrutura e funciona, mas se relacionam com dinâmicas sociais mais amplas, que embora perpassem o Estado vão além deste. Embora optemos por focar nossa atenção no Estado, não perdemos de vista esse fato.

Segundo um debate mais recente, o desenvolvimento geográfico desigual também seria tributário do capitalismo e da neoliberalização variegados, uma vez que haveria particularidades e peculiaridades do desenvolvimento do capitalismo e da neoliberalização ao longo do tempo e também do espaço geográfico, conforme abordaremos a seguir.

7.1.1. Capitalismo variegado e neoliberalização variegada

Segundo Jamie Peck e Nik Theodore (2007, p. 732, 746), o “capitalismo variegado” não se trata de variações do capitalismo segundo cada Estado-Nação ou grupos de países, como se estes fossem isolados e pudessem criar livremente sua própria configuração institucional, num sentido amplo. Não se trata meramente de reconhecer, por um lado, países como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália e nova Zelândia como economias de mercado liberais, e por outro lado, países como Alemanha, Japão, Áustria, Suíça, Itália, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suécia e Coreia do Sul como economias de mercado coordenadas/reguladas (Ibid., p. 742). Embora o capitalismo seja relativamente unificado, há desigualdades em seu desenvolvimento no tempo e no espaço, fazendo com que haja um

capitalismo variegado, com diferentes matizes, ou seja, a coexistência num mesmo sistema de **diversas formas de capitalismo** (Ibid., p. 732).

Assim, a variação do capitalismo estaria além de um binarismo mercado/não-mercado e economia liberal/economia regulada. Haveria um espectro entre os dois extremos, além de outros atributos que também deveriam ser considerados para evitar esse *continuum* unidimensional, como o desenvolvimento espacial desigual em sua relação com a teoria da regulação (e não separadamente, como tem sido feito), bem como suas interfaces com a neoliberalização e a financeirização (PECK, THEODORE, 2007, p. 750, 761, 764).

Ademais Peck e Theodore (2007, p. 752, 754) apontam que os princípios de distinção são mais apropriadamente concebidos em termos de uma variação qualitativa do que de uma variação quantitativa (mais ou menos mercado). Haveria diferenças na forma e não apenas no grau de coordenação/regulação econômica. Portanto, a variação capitalista corresponde à variação entendida num sentido explicitamente relacional, ou seja, concernente às causas e formas da dinâmica polimórfica do capitalismo. Além de aspectos estruturais presentes num panorama mais amplo (macroescala), as especificidades também deveriam ser consideradas (escalas locais). No entanto, o que se verifica é um reducionismo geográfico, pautado em análises restritas à comparação entre Estados nacionais. Dessa forma, os autores apontam que as instituições importam, mas há o predomínio de um fetichismo sobre as instituições e a escala nacional (Ibid., p. 761, 759).

O debate sobre capitalismo variegado nos permite pensar o desenvolvimento geográfico desigual no âmbito brasileiro tendo em vista as particularidades e peculiaridades do país, mas também suas características em comum com a América Latina.

A esse respeito, Felipe Demier (2007) menciona as contribuições de três grandes intelectuais. O primeiro é o historiador Caio Prado Júnior, segundo o qual o capitalismo diferenciado na América Latina teria agregado elementos pré-capitalistas (escravidão, trabalho compulsório etc.) à uma estrutura colonial capitalista (subordinada à lógica da circulação de mercadorias), legando ao Brasil um padrão de desenvolvimento bastante desigual. O segundo é o sociólogo Florestan Fernandes, que destaca o capitalismo dependente no Brasil, já que a persistência de formas econômicas arcaicas não seria uma função secundária e suplementar na estrutura socioeconômica brasileira. A exploração dessas formas, e sua combinação com outras mais ou menos modernas e até ultramodernas, fariam parte do “cálculo capitalista”. Ademais, diferentemente das revoluções burguesas na Europa e nos Estados Unidos da América, teríamos uma forte associação pragmática entre desenvolvimento capitalista e autocracia. O terceiro é o economista Octavio Ianni, segundo o qual haveria

peculiaridades políticas, sociais, e culturais em cada país da América Latina. Sob o desenvolvimento desigual e combinado, que diferencia os países entre si e internamente, haveria relações, processos e estruturas que aparecem e reaparecem em diferentes países, devido ao modo pelo qual o conjunto da América Latina e cada país *per si* vincula-se ao capitalismo mundial. O desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo seria um modo particular de funcionamento das leis do capitalismo nas sociedades “atrasadas” ou “dependentes”. Assim, a relação dialética entre centro e periferia do sistema é que comporia a totalidade do processo histórico.

Poderíamos citar diversos outros intelectuais que abordam de maneira ampla a questão do desenvolvimento desigual no Brasil, mas nos parece que a caracterização mais clara e viva é aquela de Francisco de Oliveira em “O ornitorrinco” (2003). Neste ensaio o autor descreve as intensas contradições do processo de desenvolvimento brasileiro, que reúne a modernidade e o atraso na conformação de um país complexo e heterogêneo em suas diversas dimensões.

No que se refere mais propriamente ao espaço geográfico, Rita de Cássia Ariza da Cruz (informação verbal)²¹³ retoma o debate sobre o desenvolvimento desigual à luz das contribuições de Neil Smith, destacando a concentração e a centralização espacial do capital – enquanto imanências do capitalismo – nos processos de criação de desigualdades regionais.

À semelhança de Celso Furtado, Wilson Cano, Ruy Moreira e Francisco de Oliveira – mencionados no tópico *1.1. Interpretações sobre a origem da questão regional brasileira* –, Cruz assinala que é mais pertinente falar em diferenciação espacial até o final do século XIX no Brasil e em desigualdades regionais após os anos 1880 em decorrência do processo de industrialização do país. Visto que o padrão de acumulação capitalista passou à atividade industrial e que esta se desenvolveu de maneira bastante concentrada e centralizada no território brasileiro, o desenvolvimento geográfico desigual hoje se expressa em diversas escalas, da macrorregional à intraurbana. No entanto, ainda que a criação e intensificação de diferenciações e desigualdades sejam imanentes ao desenvolvimento do capitalismo, no caso brasileiro isso se daria em graus bastante elevados, fazendo do Brasil um dos países mais desiguais do mundo, seja no que diz respeito às desigualdades sociais, seja no tocante às desigualdades espaciais, reforça Cruz.

Qualquer que seja o indicador utilizado, sejam tangíveis (distribuição da população, de infraestruturas de circulação, de indústrias etc.) ou intangíveis (distribuição da renda sobre o

²¹³ Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). Palestra ministrada no *Colóquio Neil Smith*, realizado em 26 de março de 2019 no Laboratório de Estudos Urbanos e Regionais (Lergeo) do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.

espaço), é possível verificar o desenvolvimento geográfico desigual no âmbito do Brasil na escala regional, defende Cruz (informação verbal). Aliás, haveria não apenas um desenvolvimento geográfico desigual no Brasil mas também “à brasileira”, argumenta Cruz, decorrente de um processo de produção do espaço que fizeram do Brasil um caso único, associado a um amplo, intenso e rápido processo de diferenciação e de criação/intensificação de desigualdades espaciais atrelado à divisão territorial do trabalho atinente à industrialização do país.

Complementando as discussões sobre desenvolvimento desigual, cabe destacar o debate sobre o neoliberalismo. Pierre Dardot e Christian Laval (2016, p. 7) assinalam que “(...) o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.”

Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore (2010, p. 207) assinalam que os projetos de neoliberalização demonstram grande capacidade para explorar, transformar e reproduzir diferenças geoinstitucionais herdadas. Assim, a problemática da “neoliberalização variegada” engloba dois aspectos fundamentais da transformação reguladora desde os anos 1990: i) o desenvolvimento desigual da neoliberalização: a diferenciação e a rediferenciação contínua das formas reguladoras orientadas para o mercado; e ii) a neoliberalização da regulação do desenvolvimento desigual: a constituição e a reconstituição contínua de estruturas institucionalizadas macroespaciais mercantilizadas, ou regimes de regulação, que governam os processos de experimentação regulatória e transferência de políticas entre jurisdições.

Em um nível sistêmico, os processos de neoliberalização seriam temporalmente descontínuos e espacialmente heterogêneos e produziram quadros macro-institucionais mutáveis que simultaneamente intensificam e exploram as desigualdades espaço-temporais. É por essa razão que os autores adotam uma terminologia que destaca a **evolução desigual dos processos de neoliberalização**, em vez de postular a instalação de um neoliberalismo totalmente formado, coerentemente funcional e auto-reprodutivo (Ibid., p. 208), ou seja, um modelo já acabado que somente se expande geograficamente para novos lugares.

Peck (informação verbal)²¹⁴ reforça que a neoliberalização não existe como um modelo fixo ou como um programa difundido a partir de uma região ou localidade central, ou mesmo como uma imposição de tal ou qual país em diferentes momentos ao restante do mundo. Estas seriam interpretações limitadas sobre o fenômeno da neoliberalização, que deve

²¹⁴ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

ser compreendido a partir da multiplicidade e a multipolaridade do desenvolvimento. Em outras palavras, o neoliberalismo não nasceu em um lugar e foi posteriormente difundido para outros; ele nasceu simultaneamente em diferentes lugares, em diferentes configurações. Sua existência em cada lugar deveria ser vista numa perspectiva construtivista, já que não há uma forma pura ou modelo ideal a ser seguido, mas sim diversas configurações.

Na interpretação de Dardot e Laval (2016, p. 191) a emergência do neoliberalismo nos anos 1970-1980 não ocorreu necessariamente a partir de um projeto longamente amadurecido, como se tivesse sido objeto de uma escolha racional e controlada.

(...) O que nos parece, ao contrário, é que o objetivo de uma nova regulação pela concorrência não existia antes da luta contra o Estado de bem-estar na qual se engajaram, alternada ou simultaneamente, círculos intelectuais, grupos profissionais, forças sociais e políticas, muitas vezes por motivos bastante heterogêneos. A virada começou por pressão de certas condições, sem que ninguém sonhasse ainda com um novo modo de regulação em escala mundial. Nossa tese é que esse objetivo tenha se constituído ao longo do próprio confronto, se imposto a forças muito diferentes em razão da própria lógica do confronto e, a partir desse momento, feito o papel de catalisador, oferecendo um ponto de encontro a forças até então relativamente dispersas (DARDOT, LAVAL, 2016 p. 192).

Citando as contribuições de Michel Foucault acerca da existência de uma “estratégia sem sujeito” ou “sem estrategista”, Dardot e Laval (2016, p. 192) apontam que primeiro haveria as práticas, frequentemente díspares, que instauram técnicas de poder (sobretudo as disciplinares) e são a multiplicação e a generalização de todas essas técnicas que impõem pouco a pouco uma direção global, sem que ninguém seja o instigador desse “impulso na direção de um objetivo estratégico”. Dessa maneira, “(...) a concorrência se constituiu como nova norma mundial a partir de certas relações entre as forças sociais e certas condições econômicas, sem que tenha sido “escolhida” de forma premeditada por um “Estado-maior” qualquer”, advertem os autores (Idem).

Segundo Peck (informação verbal), seria possível falarmos em “neoliberalização variegada” e em “capitalismo variegado”, já que ambos têm se desenvolvido de maneiras particulares no espaço, segundo temporalidades também específicas. No entanto, nem tudo é particular nesses processos. Há múltiplos níveis de análise desses fenômenos, e embora no nível concreto as experiências sejam particulares, há uma natureza padronizada das mudanças, que para ser entendida precisamos observar as interconexões e mútuas e múltiplas relações entre os aspectos que os compõem. Para identificar um padrão é necessário ter em conta múltiplas configurações, portanto, tomar um caso como modelo para explicar a dinâmica da neoliberalização ou do capitalismo é algo sempre incipiente que nos leva a conclusões errôneas quando fazemos generalizações e prognósticos.

Peck (informação verbal) adverte que a neoliberalização é praticamente onipresente, não havendo um botão a partir do qual os governos que se sucedem ligam e desligam as políticas neoliberalizantes, ou seja, elas não estão absolutamente presentes ou ausentes dos lugares. O que existe de fato são combinações de fenômenos socioespaciais que caracterizam os lugares e regiões, sendo a neoliberalização um deles. Ela pode ser hegemônica ou subordinada em cada Estado ou projeto político. Em suma, ela só existe em formas híbridas e deve ser tomada como um processo, que varia no tempo e no espaço, e não como algo absoluto, que existe quando é hegemônico ou simplesmente desaparece quando não o é.

Ademais, ainda que a neoliberalização perca sua hegemonia em determinados contextos, ela não necessariamente deixa de ser dominante no panorama mundial. Peck (Idem) indica que isso teria ocorrido após a crise de 2008 que se iniciou nos EUA e atingiu diferentes partes do mundo, já que intelectualmente e moralmente a neoliberalização teria perdido sua liderança, ao passo que manteve sua dominância devido ao poder dos atores e instituições interessados em manter os mecanismos que lhe garantiam lucros. Então, mesmo sem uma narrativa que a sustentasse, a neoliberalização se manteve no período pós-2008, se reproduzindo e se refazendo em diferentes maneiras ao redor do mundo.

Dardot e Laval (2016, p. 15-16) explicam que o grande erro daqueles que anunciam a “morte do liberalismo” com a crise mundial de 2008 é confundir a representação ideológica que acompanha a implantação das políticas neoliberais com a normatividade prática que caracteriza propriamente o neoliberalismo. Dessa forma, ainda que haja relativo descrédito das políticas neoliberais, isso não impede que elas predominem no sistema normativo, capaz de orientar internamente a prática efetiva de governos, das empresas e das pessoas, sendo que estas não necessariamente têm consciência das relações sociais, das maneiras de viver e das subjetividades que foram construídas e impostas pelo neoliberalismo. Segundo os autores:

(...) o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo *racionalidade* não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. O neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 17, grifos dos autores).

Segundo explicitam Dardot e Laval (2016, p. 190-191), essa nova racionalidade está articulada à globalização e à financeirização do capitalismo, sendo que não há de fato uma retirada de cena do Estado, mas o seu reengajamento político sob novas bases, métodos e objetivos. Assim, é reforçado o caráter disciplinar do Estado, em especial ao conferir ao governo um papel de guardião das regras jurídicas, monetárias e comportamentais, bem como a função oficial de vigia das regras de concorrência, além do objetivo de formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado. Ademais, as modificações nas modalidades de intervenção do Estado se deram em nome da “racionalização” e da “modernização” das empresas e da administração pública, em nome de imperativos técnicos de gestão, da eficácia e até mesmo da democratização dos sistemas de ação pública (Ibid., p. 231), consubstanciadas no modelo de administração gerencialista (Ibid., p. 273), que impôs um novo modo de racionalização às administrações públicas que obedece às lógicas empresariais²¹⁵ (Ibid., p. 301).

Para os autores, as reformas gerencialistas do Estado vêm acompanhadas da perda de significado próprio dos serviços públicos (primazia do direito público, igualdade de tratamento dos usuários, continuidade do serviço, laicidade e respeito da neutralidade política), uma vez que os limites do público e do privado se embaralham. A própria ideia de setor público cujos princípios transgridem a lógica mercantil é posta em questão e o emprego público vai se tornando cada vez mais precarizado (DARDOT, LAVAL, 2016 p. 318).

Peck (2013, p. 143-144) argumenta que, enquanto um paradigma de reestruturação e projeto ideológico com alcance global, a neoliberalização não pode ser separada dos domínios extra-locais que contribuem para a sua reprodução, nem é aconselhável dar a entender que ela seja natural e normal em alguns lugares, mas uma presença alienígena ou aberrante em outros. Como uma presença discrepante, contraditória e que muda de forma, encontrada em uma ampla gama de contextos político-econômicos, regimes de governança e formações sociais, seria mais apropriado definir o processo de neoliberalização por meio de suas recorrentes contradições e realização desigual do que em referência a alguma suposta essência transcendental. Para Peck, a neoliberalização não pode ser encontrada em um estado primitivo ou mesmo implementada em uma “tábula rasa”, de maneira desobstruída ou não mediada.

²¹⁵ “Concorrência, *downsizing*, *outsourcing* [terceirização], auditoria, regulação por agências especializadas, individualização das remunerações, flexibilização do pessoal, descentralização dos centros de lucro, indicadores de desempenho e *benchmarking* são todos instrumentos que administradores zelosos e decididores políticos em busca de legitimidade importam e difundem no setor público em nome da adaptação do Estado à “realidade do mercado e da globalização” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 301-302). Para uma análise mais profunda, conferir o Capítulo 8 – O governo empresarial, da referida obra.

Partindo para um breve exame do caso brasileiro, lembremos do *Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)*, também conhecido como Reforma Bresser²¹⁶, implementado a partir de 1995, que adotou justamente esse modelo de administração gerencialista, intrinsecamente pautado na racionalidade neoliberal descrita por Dardot e Laval. Conforme assinalamos em pesquisa anterior a partir de extensa análise documental e bibliográfica (SILVA, 2014, p. 138), o *PDRAE* tinha por objetivo substituir o modelo de “administração burocrática” pela “administração gerencial”, baseada principalmente nas noções de: descentralização, racionalização, governança, controle por resultados, desestatização²¹⁷, publicização²¹⁸, flexibilização, *marketization*²¹⁹, *accountability*²²⁰, orientação para o cidadão-cliente, competição entre órgãos e entre estes e instituições privadas e/ou organizações da sociedade civil, além de valores como eficiência e eficácia.

Na apreciação de Dardot e Laval (2016, p. 242, grifo dos autores),

(...) O neoliberalismo é muito mais do que uma ideologia partidária. Aliás, em geral as autoridades políticas que adotam políticas neoliberais recusam-se a admitir qualquer ideologia. O neoliberalismo, quando inspira políticas concretas, nega-se como ideologia, porque ele é a própria *razão*.

Dessa forma, políticas muito semelhantes podem moldar-se nas mais diversas retóricas (conservadoras, tradicionalistas, modernistas, republicanas, conforme a situação e o caso), manifestando desse modo sua extrema plasticidade.

Note-se que todos os governos recentes têm sido, em maior ou menor grau, associados à adoção de políticas de caráter neoliberal²²¹ no Brasil, em especial os Governos de Fernando Henrique Cardoso de Mello (de 1995 a 2002) do Partido da Social Democracia Brasileira, o Governo interino de Michel Temer (de 2016 a 2017) do Partido do Movimento Democrático Brasileiro e o Governo de Jair Bolsonaro (a partir de 2019) do Partido Social Liberal.

Uma característica em comum que estaria no cerne do avanço do neoliberalismo ao redor do mundo seria a contestação dos direitos sociais, intimamente ligada à contestação

²¹⁶ Cf. BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: BRASIL/MARE, 1995. 68 p.

²¹⁷ Abrange a privatização, a terceirização e a desregulamentação.

²¹⁸ Seria a transferência para organizações públicas não-estatais de atividades não exclusivas do Estado, tais como saúde e educação.

²¹⁹ Refere-se à adoção de mecanismos de mercado na administração pública.

²²⁰ Embora o termo não possua um correspondente na língua portuguesa, de forma geral, ele refere-se à transparência e à prestação de contas do poder público perante a sociedade.

²²¹ No geral, “(...) esse tipo de política sempre se apoiou na ideia de que, para os mercados funcionarem bem, é necessário reduzir os impostos, diminuir os gastos públicos (inclusive enquadrando seu crescimento a regras constitucionais), transferir empresas públicas para o setor privado, restringir a proteção social, privilegiar soluções individuais diante dos riscos, controlar o crescimento da massa monetária para reduzir a inflação, possuir uma moeda forte e estável e desregulamentar os mercados, em particular o do trabalho” (DARDOT, LAVAL, 2016p. 190-191).

prática dos fundamentos culturais e morais, e não só políticos, das democracias liberais, assinalam Dardot e Laval (2016, p. 382). Nas palavras dos autores:

(...) O cinismo, a mentira, o menosprezo, a aversão à arte e à cultura, o desleixo da linguagem e dos modos, a ignorância, a arrogância do dinheiro e a brutalidade da dominação valem como títulos para governar em nome apenas da “eficácia”. Quando o desempenho é o único critério de uma política, que importância tem o respeito à consciência e à liberdade de pensamento e expressão? Que importância tem o respeito às formas legais e aos procedimentos democráticos? A nova racionalidade promove seus próprios critérios de validação, que não têm mais nada a ver com os princípios morais e jurídicos da democracia liberal. Sendo uma racionalidade estritamente gerencial, vê as leis e as normas simplesmente como instrumento cujo valor relativo depende exclusivamente da realização dos objetivos. Nesse sentido, não estamos lidando com um simples “desencantamento democrático” passageiro, mas com uma mutação muito mais radical, cuja extensão é revelada, a sua maneira, pela dessimbolização que afeta a política.

Embora essa descrição diga respeito ao panorama mundial, ela parece se encaixar perfeitamente ao caso brasileiro, sobretudo o período que compreende o crepúsculo do lulismo, o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, o Governo interino de Michel Temer inaugurado com o Golpe Parlamentar de 2016 e o atual Governo de Jair Bolsonaro após as conturbadas eleições de 2018, sendo este último de caráter essencialmente autoritário e com características fascistas.

Peck (informação verbal) explica que há no panorama mundial uma onda de **neoliberalização de caráter autoritário** que se fortaleceu a partir da crise mundial de 2008. Segundo o entrevistado, Stuart Hall descreve o período entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000 como a melhor carapaça política para o projeto neoliberal, apresentado como algo bom tanto para a democracia como para a inclusão social. Tony Blair e outros políticos tentaram incorporar os pobres aos modelos de desenvolvimento e apresentar o neoliberalismo como uma formação hegemônica que supõe ser boa para todos. Depois de 2008, essa lógica se foi e agora o neoliberalismo diz respeito ao que é necessário fazer – políticas de austeridade, restrição dos gastos públicos etc. –, num contexto com pretensa falta de escolhas.

O neoliberalismo autoritário seria uma reconfiguração histórica de certos contextos político-sociais, assinala Peck. Tomando como referência a questão da variação – ou seja, o fato de que o neoliberalismo está sempre em articulação com outras coisas –, entre meados dos anos 1990 e meados dos anos 2000, o neoliberalismo teria se articulado com a social-democracia, a exemplo dos governos de Bill Clinton e de Barack Obama nos Estados Unidos da América. Tais governos teriam sido marcados pelo espectro da esquerda política, ou seja, pelo destaque às políticas sociais, a exemplo das funções assistenciais do Estado relacionadas

à reprodução social. Contudo, esse projeto teria entrado em colapso, uma vez que arrefeceu a força motriz do desenvolvimento neoliberal entre meados dos anos 1990 a meados dos anos 2000. Hoje, com poucas exceções, o mundo seria dominado por líderes políticos autoritários, antidemocráticos, repressores e militarizados. Agora, a configuração dominante do neoliberalismo seria o espectro direito da política, pautado no encarceramento da população, no policiamento ostensivo e na militarização da sociedade, com impulsos que misturam Estados autoritários a regimes democráticos ou não.

Segundo Peck, não foi a primeira vez que o neoliberalismo e o autoritarismo se casaram. Devido à sua natureza variegada, o neoliberalismo pode coexistir com diversas formas de Estado. Com a eleição de Jair Bolsonaro no pleito presidencial de 2018, o Brasil teria encontrado a sua própria combinação de Governo autoritário e não-democrático, da mesma maneira que os Estados Unidos com a eleição de Donald Trump, bem como as formas antidemocráticas vigentes nas Filipinas, na Rússia e na China, por exemplo.

Na avaliação de Chico Alencar e Leo Lince (2017), a trajetória do Brasil é permeada de contradições e composta de permanências, avanços e recuos.

É sabido que nossa história, da colonização aos dias atuais, é um contínuo de autoritarismo e profunda desigualdade com espasmos de democracia e reformismo social. Uma forte estrutura oligárquica e patrimonialista, cimentada pela cultura patriarcal, sempre impediu a democratização plena da sociedade brasileira. Ou, quando houve avanços da luta social e algum empoderamento dos “de baixo”, a reação se manifestou truculenta, golpeando as instituições que permitiram tal afronta à dominação aristocrática-burguesa (ALENCAR, LINCE, 2017, p. 339)

Nesse contexto, Luís Felipe Miguel (2017, p. 349) argumenta que o Golpe Parlamentar que destituiu a ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 fez parte de um processo mais longo de revogação da democracia brasileira. Para o autor, nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e no primeiro mandato de Dilma Rousseff as forças conservadoras fizeram intensa campanha midiática buscando o desgaste do Governo, vislumbrando a derrota do PT nas eleições seguintes. Porém, depois da reeleição de Dilma Rousseff, a estratégia teria mudado e os setores conservadores paulatinamente teriam aderido à ideia de derrubá-la do jeito que fosse possível, primeiro tentando a anulação das eleições, depois a cassação da chapa petista no Tribunal Superior Eleitoral e, finalmente, por meio do *impeachment* da presidenta. Portanto, este teria marcado uma etapa nova e crucial da revogação da regra elementar da democracia eleitoral, isto é, de que a única forma legítima de exercer o poder é tendo obtido o consentimento majoritário da população. O que se seguiu foram intensos e rápidos retrocessos na área social, ambiental e econômica.

Segundo Vladimir Safatle (2017, p. 100-101), a experiência da esquerda brasileira no poder mostra que “política é um processo de transformação de sujeitos que redimensionam sua capacidade de ação e imaginação.” O lulismo, ao promover a integração social via consumo e se associar a grupos conservadores-religiosos não alterou o modelo vigente de socialização e de produção de subjetividades, propiciando que tais tendências conservadoras-religiosas produzissem a hegemonia ideológica de setores pobres da população. Para o autor:

(...) processos efetivos de instauração política produzem transformações na maneira como os sujeitos compreendem a si próprios, na maneira como eles se relacionam com a história, como se relacionam com a sua própria potência. Um corpo político que emerge traz no seu bojo novos sujeitos. Nada disso aconteceu no Brasil, e deveríamos começar a pensar a partir da discussão a respeito desse ponto (SAFATLE, 2017, p. 101-102)

Em concordância com os apontamentos de Safatle, Miguel (2017, p. 352) assinala que as forças progressistas de esquerda precisam disputar a visão de mundo que ancora os rumos da sociedade, oferecendo alternativas para as tendências hegemônicas de caráter neoliberal. Por conseguinte, a luta a ser travada não se restringe aos limites da institucionalidade vigente, ou melhor, do Estado. Embora seja possível que as pressões por mudanças penetrem no Estado e gerem contradições, elas só poderão triunfar se estiverem ancoradas na sociedade.

Sem perder de vista o panorama mundial, Pablo Gentili (informação verbal)²²² argumenta que estamos vivendo um momento de retração de governos progressistas na América Latina, mas que ainda assim a situação regional seria bastante heterogênea. Aliás, Gentili assinala que não deveríamos esperar que essa retração seja sucedida por um ciclo de retomada. Haveria um esgotamento do modelo de governos progressistas que vivenciamos. Citando Perry Anderson, Gentili destaca que a direita sempre muda as suas estratégias, mas mantém os seus princípios, ao passo que a esquerda faz justamente o contrário, ou seja, muda os seus princípios em nome de seus objetivos, utilizando as mesmas estratégias de ação.

Dessa forma, o contexto atual nos indicaria importantes coisas a aprender, aponta Gentili: i) a direita aprendeu o que significa hegemonia e sabe construir a capilaridade que precisa, além de ter começado a se aproximar das ruas e a mobilizar as massas nos últimos anos, algo até então somente feito pela esquerda; ii) a esquerda sempre julga que há tempo mais à frente para atuar sobre temas cruciais, como reformas na polícia/militarismo, nas comunicações, no patrimonialismo, no autoritarismo etc.; iii) a direita tem uma agenda e suas

²²² Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Secretário Executivo do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), Diretor da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), em palestra realizada no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

prioridades, ela é mais unida, no entanto, cada partido de esquerda tem um programa; iv) a esquerda precisa construir narrativas, explicar o que está acontecendo e para onde podemos ir, ao invés de se ocupar demasiadamente com o passado; a direita não hegemoniza só porque tem o controle dos meios de comunicação, mas porque explica a dinâmica atual de forma crível; v) há uma defesa cega da democracia por parte da esquerda, sem um escrutínio do que tem sido essa democracia e como podemos construir algo novo; para a população a democracia é um instrumento do Estado para manter o sistema de privilégios, havendo uma grande desconfiança sobre sua capacidade de construir sociedades mais justas e igualitárias. Portanto, Gentili advoga que o momento seria crucial para a esquerda latino-americana se renovar e fazer frente à direita retrógrada que vem ganhando espaço na região.

Portanto, o debate sobre o desenvolvimento geográfico desigual nos permite vislumbrar que os processos que (re)produzem as desigualdades regionais extrapolam as estruturas e as dinâmicas do Estado, ainda que encontrem neste um ator hegemônico capaz de reforçar ou conter algumas dinâmicas correlatas. Adicionalmente, os debates sobre capitalismo e neoliberalização variegados nos oferecem subsídios para examinarmos as especificidades do Estado brasileiro e as dinâmicas políticas e sociais que o perpassam, em especial no período do lulismo, que corresponde à referência temporal nessa pesquisa.

7.2. Reescalonamento do Estado

Neil Smith (2003, p. 228) argumenta que as **escalas geográficas** são tradicionalmente consideradas como uma métrica neutra do espaço físico, ou seja, presume-se que cada escala estaria relacionada com certas atividades sociais, atinentes a eventos e processos urbanos, regionais, nacionais e globais. Logo, caberia aos analistas escolher as escalas de análise conforme sua pertinência para examinar questões específicas. No entanto, as escalas geográficas da atividade humana não seriam "dados" neutros, aspectos fixos da experiência social, tampouco uma escolha metodológica ou conceitual arbitrária. Em vez disso, Smith aponta que as escalas deveriam ser vistas como estruturas concretas da ação social. Como tal, as escalas geográficas são vistas como o produto de atividades e relações econômicas, políticas e sociais e, portanto, seriam tão mutáveis quanto os próprios relacionamentos que as articulam. No mínimo, diferentes tipos de sociedade produziriam diferentes tipos de escalas geográficas para conter e possibilitar formas particulares de interação social.

Dessa forma, Smith (2003, p. 228-229) defende que a escala geográfica seria melhor conceitualizada como o resultado espacial da atuação de forças sociais contraditórias, em

particular entre aquelas de competição e de cooperação. Consequentemente, seria possível falarmos numa “produção das escalas” como um processo altamente político e absolutamente central para os processos e políticas associadas ao desenvolvimento geográfico desigual. Nesse sentido a escala seria um organizador geográfico e a expressão da ação social coletiva.

Neil Brenner (2004, p. 9-10) enfatiza que as dimensões geográficas da vida social consistem não apenas no fato de que as relações sociais assumem formas contextualmente específicas em diferentes lugares, localidades ou territórios. Além desta diferenciação “horizontal” ou “areal” das práticas sociais através do espaço geográfico²²³, haveria também uma diferenciação “vertical” na qual as relações sociais são incorporadas dentro de um andaime hierárquico de unidades territoriais aninhadas que se estende do global, o supranacional e o nacional para baixo, incluindo o regional, o metropolitano, o urbano, o local e o corpo. Seria essa ordenação vertical de práticas sociais, econômicas e políticas que definiria a organização escalar em qualquer formação social. Contudo, embora haja certa hierarquização entre os espaços e as escalas geográficas, Brenner argumenta que os processos sociais não se restringem a uma ou outra escala e que estas se sobrepõem e se relacionam de diferentes maneiras. Logo, a organização escalar pode tornar-se objeto de contestação sociopolítica direta e, por consequência, pode ser recalibrada.

Jamie Peck (informação verbal)²²⁴ corrobora esses últimos apontamentos de Brenner e assinala que essa pretensa hierarquia entre as escalas espaciais obscurece as verdadeiras dinâmicas socioespaciais, já que a escala nacional, por exemplo, não seria necessariamente mais importante ou dominante em relação às escalas subnacionais. Os estudos sobre as economias de aglomeração e de proximidade na Geografia Econômica demonstrariam isso, bem como a própria dinâmica do planejamento governamental, na qual políticas locais podem se sobressair e até mesmo servir como modelos para as escalas mais elevadas.

Seria necessário romper com certos paradigmas convencionais que abordam a questão da escala geográfica dos fenômenos socioespaciais, como a visão de que os processos determinantes partem da escala global para as escalas locais, ou mesmo a dualidade global-

²²³ Conforme assinala Neil Brenner (2004, p. 32), todos os aspectos do espaço social sob o capitalismo moderno devem ser entendidos como pressupostos, arenas e resultados de processos dinâmicos de contestação e transformação social contínua. Tal conceituação implica a substituição das noções cartesianas tradicionais de “espaço-coisa” ou “espaço-como-plataforma” por uma noção dialética de “espaço-como-processo”. Ainda que se opte por manter o uso dos termos “espaço”, “território”, “lugar” e “escala”, seria preciso enfatizar que esses rótulos conotam processos de espacialização, territorialização, criação de lugares e dimensionamento escalar. Soja (1980) teria resumido esse ponto metodológico essencial com o termo “a dialética socioespacial”. Uma ideia análoga estaria no cerne do conceito de “produção do espaço” de Lefebvre (1991), aponta Brenner.

²²⁴ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

local, que em certa medida opõe fenômenos mais abstratos e estruturais no nível global à casos concretos observáveis no nível local, ressalta o entrevistado.

Todavia, não seria suficiente apenas retomar a escala intermediária, no sentido de adicionar um terceiro nível entre o global e o local. Peck menciona que há diferentes fontes de poder em cada escala geográfica, conectadas através de múltiplos lugares. Portanto, tanto os lugares como as escalas deveriam ser tomadas em associação, e as políticas públicas deveriam observar tanto a multiescalaridade como a transversalidade dos processos socioespaciais.

Seria preciso avançar na superação da visão de que cada modalidade de política pública seria pertinente à uma dada escala – por exemplo, políticas macroeconômicas diriam respeito apenas à escala nacional e políticas sociais mormente à escala local. Esse modelo escalar é problemático, pois não privilegia uma visão relacional do mundo, adverte Peck.

A esse respeito, Bob Jessop (2018, p. 50) assinala que a hierarquia de escalas geopolíticas e geoconômicas não implica que a importância relativa de cada escala corresponde a sua posição na hierarquia.

Pelo contrário, estas potenciais escalas de organização são marcadas por diferentes e mutáveis graus de hegemonia e de hierarquia, sobreposição de esferas de influência, componentes nacionais e influências transnacionais, interdependências e bolsões de autocontenção, regiões embrionárias e moribundas, esferas marginais e áreas de confronto (JESSOP, 2018, p. 50).

Além disso, Jessop (Ibid., p. 51) argumenta que, à medida que novas escalas surgem e/ou escalas existentes ganham espessura institucional, as forças sociais tendem a desenvolver novos mecanismos para ligá-las ou coordená-las com as demais. Nas palavras do autor,

Isso gera uma complexidade crescente à medida que diferentes escalas de ação vêm a ser vinculadas em várias combinações de modos vertical, horizontal, diagonal, centrípeta, centrífuga, e turbilhonar (vórtex). Essa complexidade não pode ser capturada em termos de simples contrastes, tais como conceitos como global-nacional, global-local, ou ainda conceitos híbridos abrangentes, como “glocalização”, “glurbanização” ou “transversal”. Ao invés disso, vemos atualmente uma proliferação de escalas espaciais discursivamente constituídas e institucionalmente materializadas e incrustadas que são relacionadas em hierarquias cada vez mais complexas e emaranhadas, em vez de serem simplesmente aninhadas umas dentro das outras. Elas têm diversas temporalidades, bem como espacialidades (JESSOP, 2018, p. 51).

Para o autor, tal complexidade oferece mais oportunidades para reescalonamento e “salto de escalas”, além de reordenar hierarquias espaciais e escalares produzindo novas formas de desenvolvimento desigual. Isso se refletiria em mudanças entre “economias nacionais” e na ascensão e queda de regiões, novas formas de divisão “norte-sul” etc. Portanto, seria mais apropriado falar sobre “(...) os modos pluri-espaciais, multi-temporais, e poli-contextuais de imaginar, constituir, e governar as economias regionais e sua integração

sempre relativa, provisória e instável em espaços econômicos mais incluídos, até – e englobando o próprio – mercado mundial” (JESSOP, 2018, p. 51).

Levando em consideração a discussão sobre as escalas geográficas, Neil Brenner et al (2003, p. 5) ressaltam que a **organização escalar do espaço estatal** – do nível global do sistema interestatal e do nível nacional da territorialidade para as camadas subnacionais da governança, como os níveis regional, local e de vizinhança – não é fixa. Há recorrentes redefinições, reestruturações e reorientações do espaço estatal²²⁵ – reescalonamento estatal²²⁶ –, acompanhadas por pressões, constrangimentos e transformações socioeconômicas mais gerais. Portanto, a espacialidade estatal deveria ser vista como uma complexa expressão dos processos e práticas de regulação socioespacial em curso em várias escalas (Ibid., p. 7).

Atualmente haveria quatro grandes temas/abordagens relativas ao reescalonamento do Estado: i) relação espaço e sociedade; ii) globalização; iii) crise do estado de bem-estar social keynesiano; iv) novos localismos e novos regionalismos (BRENNER et al., 2003, p. 3-4).

Na apreciação de Brenner et al (2003, p. 11), autores como Marcelo Escolar, Michael Mann, Nicos Poulantzas, Henry Lefebvre e Peter F. Taylor²²⁷ oferecem um conjunto inicial de ferramentas e categorias conceituais para decodificar as **geografias do espaço estatal** sob o capitalismo moderno e, portanto, para desnaturalizar os pressupostos geográficos associados às análises tradicionais do estado territorial nacional. Esses autores exploram o caráter contingente da constituição histórica dos espaços estatais, as geografias políticas

²²⁵ Brenner et al (2003, p. 6) indicam três dimensões do espaço estatal consideradas ao longo da obra: i) espaço estatal num sentido estrito: se refere à distinção da espacialidade do Estado, compreendendo a mudança na organização da territorialidade do Estado no sistema mundo moderno, o papel da evolução das fronteiras internacionais, e as mudanças nas geografias intranacionais, ou seja, na organização territorial interna do Estado e na diferenciação administrativa interna; ii) espaço estatal num sentido integral: se refere às formas específicas de território, local e escala em que as instituições estatais são mobilizadas estrategicamente para regular e reorganizar as relações sociais e econômicas e, de modo mais geral, para as novas geografias da intervenção do Estado nos processos sociais e econômicos, incluindo tanto os modos territoriais como os não-territoriais de intervenção estatal; iii) espaço estatal num sentido representacional: se refere a imaginários espaciais concorrentes que representam os espaços políticos e estatais de distintas maneiras como base para diferenciar os Estados uns dos outros, demarcar o Estado no sistema-mundo e demarcar o sistema político (num sentido mais amplo) do restante da sociedade; esses imaginários espaciais também fornecem uma importante base para as políticas de representação dos espaços, para a mobilização de formas de intervenção estatal nos diferentes territórios, escalas e lugares e para a política territorial interna e contra outros Estados.

²²⁶ Segundo Brenner (2018, p. 110), “o reescalonamento de Estado representa um dos mais proeminentes exemplos dos processos de reescalonamento – outros são o reescalonamento da acumulação de capital, o reescalonamento dos processos de urbanização e o reescalonamento de políticas contenciosas (Brenner, 2004; Leitner et al., 2007; Swyngedouw de 2000; Uitermark, 2002)”. O autor ainda aponta que “estes processos de reescalonamento podem ser distinguidos analiticamente, mas em qualquer contexto histórico-geográfico, eles estão mutuamente entrelaçados”.

²²⁷ Conferir os seguintes capítulos da obra “State/Space” organizada por Brenner et al (2003): 1. *Exploration, Cartography and the Modernization of State Power* - Marcelo Escolar; 2. *The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results* - Michael Mann; 3. *The Nation* - Nicos Poulantzas; 4. *Space and the State* - Henri Lefebvre; 5. *The State as Container: Territoriality in the Modern World-System* - Peter J. Taylor.

extraordinariamente diversas associadas à sua evolução histórica, as extensas variações no panorama internacional quando se observam as formas espaciais dos Estados, os vieses estruturais e estratégicos muitas vezes ocultos associados a essas variações e a articulação do espaço estatal com as especificidades do imaginário espacial, do discurso e da representação do espaço. Dessa forma, tais autores assinalam que os Estados não são simplesmente localizados "em cima" ou "dentro" de um espaço; ao contrário, eles são entidades espaciais que evoluem dinamicamente, moldando e remodelando continuamente as geografias das próprias relações sociais que aspiram regular, controlar e/ou reestruturar. Essa contínua produção e transformação do espaço estatal ocorre não apenas através de práticas material-institucionais de regulação espacial do Estado, mas também através de uma gama de estratégias representacionais e discursivas através das quais o terreno da luta sociopolítica é mapeado e remapeado por atores diretamente envolvidos em tais lutas, apontam Brenner et al.

Por sua vez, autores como Martin Shaw, Giovanni Arrighi, Bastiaan van Apeldoorn, Angus Cameron and Ronen Palan, Joachim K Blatter, Ngai-Ling Sum, Neil Smith, Alain Lipietz, Michael Keating, Roger Keil, James Holston and Arjun Appadurai, Nira Yuval-Davis e Carolyn Nordstrom²²⁸ partem de questões teóricas fundamentais para a questão mais imediata de como as geografias herdadas do espaço estatal estão sendo retrabalhadas em um período de rápidas mudanças geoeconômicas e geopolíticas. As contribuições de tais autores também desnaturalizam as premissas estabelecidas sobre o espaço estatal, advertem Brenner et al, mas eles o fazem analisando as maneiras pelas quais: i) a territorialidade do estado está sendo reforçada como um princípio de enclausuramento geográfico; ii) a primazia das formas de regulação estatal em escala nacional está sendo desestabilizada em face das formas emergentes de atividade político-econômica supranacional e subnacional; e iii) novas formas de mobilização política, conflito e luta estão se cristalizando e atravessam, ignoram ou transcendem geografias herdadas do estado nacional. Crucialmente, esses autores rejeitam as

²²⁸ Conferir os seguintes capítulos da obra "State/Space" organizada por Brenner et al (2003): 6. *The State of Globalization: Towards a Theory of State Transformation* - Martin Shaw; 7. *The Rise of East Asia and the Withering Away of the Interstate System* - Giovanni Arrighi; 8. *The Struggle over European Order: Transnational Class Agency in the Making of "Embedded Neo-Liberalism"* - Bastiaan van Apeldoorn; 9. *The Imagined Economy: Mapping Transformations in the Contemporary State* - Angus Cameron and Ronen Palan; 10. *Debordering the World of States: Toward a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions* - Joachim K. Blatter; 11. *Rethinking Globalization: Re-articulating the Spatial Scale and Temporal Horizons of Trans-Border Spaces* - Ngai-Ling Sum; 12. *Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-National and Post-National Europe* - Neil Smith; 13. *The National and the Regional: Their Autonomy Vis-a-Vis the Capitalist World Crisis* - Alain Lipietz; 14. *The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe* - Michael Keating; 15. *Globalization Makes States: Perspectives on Local Governance in the Age of the World City* - Roger Keil; 16. *Cities and Citizenship* - James Holston and Arjun Appadurai; 17. *Citizenship, Territoriality and the Gendered Construction of Difference* - Nira Yuval-Davis; 18. *Shadows and Sovereigns* - Carolyn Nordstrom.

narrativas de "declínio", "decadência" ou "erosão" do Estado que permeiam as abordagens mais populares da mudança global contemporânea. Embora haja divergências entre os pontos de partida teóricos, empíricos e políticos e nas interpretações das tendências político-econômicas recentes, tais autores compartilham a preocupação com duas questões centrais: a transformação de geografias herdadas do espaço estatal e a produção contínua de novos espaços estatais em várias escalas geográficas e em todos os lugares do mundo, destacam Brenner et al (2003, p. 11).

Assim, as discussões sobre o reescalonamento do Estado envolvem o reconhecimento da **dimensão política das escalas geográficas**, socialmente produzidas e transformadas, interconectadas e hierarquizadas, notam Brenner et al (2003, p. 16). A luta de classes teria um papel primordial na geração, contestação e subversão das ordens escalares estabelecidas, reafirmando que as relações espaciais, territoriais e escalares não são nem automáticas nem características naturalmente necessárias do Estado, mas resultados de iniciativas estratégicas empreendidas por uma ampla gama de forças sociais (Ibid., p. 20).

Brenner (2004) apresenta um esquema atinente ao reescalonamento das geografias do capital e um esquema relativo ao reescalonamento das geografias do Estado, exibidos na figura seguir. Juntos, eles apontam a consolidação de uma geografia política cada vez mais polimórfica, na qual a territorialidade é rediferenciada entre múltiplos níveis institucionais que não mais se agrupam em torno de um único centro de gravidade predominante. Assim, estaria em curso uma reestruturação multiescalar das configurações socioespaciais capitalistas, que resultaria em novas geografias de acumulação do capital, de regulação estatal e de desenvolvimento desigual. Seria imprescindível, nesse panorama, levar em consideração as variações das transformações socioespaciais contemporâneas e suas consequências, ambas dependentes de contextos político-econômicos específicos (Ibid., p. 63-65).

Destarte, seria crucial buscarmos maior entendimento sobre as diferentes formas de organização espacial do Estado, as oportunidades que elas dão a diferentes forças sociais para perseguir seus interesses através de distintas estratégias espaciais, territoriais e escalares, e o significado das tentativas de redefinir essas configurações do espaço estatal, saltando escalas, reordenando territórios e/ou reordenando suas funções, advertem Brenner et al (2003, p. 20). As disputas para transformar o espaço estatal emergiriam nos interstícios institucionais entre o público e o privado, entre o Estado e a sociedade civil, e entre a legalidade e a ilegalidade, levando a novas articulações entre essas dualidades e à concomitante reformulação dos limites socioinstitucionais entre a ação do Estado e a vida cotidiana, apontam os autores.

Figura 32 – O reescalonamento das geografias do capital e do Estado

Se retomarmos a análise da *Figura 29* apresentada nas páginas 330 e 331, notaremos no cerne das políticas públicas analisadas nesta investigação certo descompasso: por um lado, o diagnóstico, as concepções de região e as regionalizações do espaço brasileiro adotadas

geralmente são pautados numa abordagem tradicional da questão regional brasileira, com grande destaque aos recortes administrativos consolidados na gestão pública – Macrorregiões, Mesorregiões e Microrregiões do IBGE, Estados federados, regiões naturais como bacias hidrográficas e biomas, áreas geográficas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional etc.; por outro lado, as estratégias e proposições elencadas para reduzir as desigualdades regionais no Brasil são focadas, em larga medida, em recortes regionais associados às teorias de desenvolvimento regional mais recentes – arranjos produtivos locais, polos tecnológicos, distritos industriais –, alguns recortes ligados à governança territorial – regiões metropolitanas e consórcios públicos –, além de tipologias municipais ou microrregionais criadas no âmbito de políticas setoriais específicas.

Ademais, se considerarmos apenas os recortes regionais exibidos como material cartográfico no âmbito dos documentos, teremos a falsa impressão de que se trata de uma abordagem regional essencialmente tradicional. Embora haja poucas exceções, as políticas públicas pautam sua representação cartográfica em regionalizações tradicionais, que não permitem uma visualização acurada das estratégias e proposições desenhadas segundo escalas e recortes espaciais mais contemporâneos, atinentes a fenômenos socioespaciais recentes. Tal fato indica certo descuido com a abordagem regional – seja ele intencional ou não –, o que acaba por obscurecer a possível existência de processos de reescalonamento do Estado, conforme discutido por Brenner (2004) e Brenner et al. (2003).

Podemos elencar duas possíveis explicações para tal fato, não excludentes: i) a existência de um processo de reescalonamento do Estado brasileiro ainda em curso e, portanto, ainda pouco compreendido e absorvido pelo planejamento governamental, daí as inconsistências no cerne das políticas públicas no tocante à abordagem regional; ii) a tentativa de manter obscura a reestruturação das configurações socioespaciais, que segundo Brenner (2004) resultaria em novas geografias de acumulação do capital, de regulação estatal e de desenvolvimento desigual, mantendo-se restritas, portanto, as possibilidades de contestação e de subversão das ordens escalares de fato dominantes por meio da luta de classes.

Brenner (2004, p. 72) argumenta que as problemáticas da espacialidade, da territorialidade e da escala geográfica podem ser integradas, em um nível fundamental, na conceituação do Estado. Para o autor, o espaço estatal seria: i) um processo contínuo de mudança e não uma coisa estática, um contêiner ou uma plataforma; ii) uma forma geográfica polimórfica e não meramente territorial; e iii) uma estrutura organizacional multiescalar e não meramente nacional (Ibid., p. 74).

À medida que diversas forças sociais lutam para mobilizar as instituições governamentais em direção a seus próprios fins, o espaço estatal seria continuamente reconfigurado, seja através de projetos explícitos para reorganizar as geografias da organização territorial e da intervenção estatal, seja como resultados indiretos de experimentos regulatórios em andamento e conflitos sociopolíticos, advoga Brenner (2004, p. 111-112). Assim, ao conceber o espaço estatal como arena, causa e resultado de estratégias políticas historicamente produzidas e espacialmente seletivas, seria possível explorar as mudanças nas dimensões geográficas do poder estatal na perspectiva contemporânea.

Dessa forma, Brenner desenvolve a concepção de “seletividade espacial” do Estado, derivada das contribuições Claus Offe (1974, 1984)²²⁹ e de Bob Jessop (1990), a qual abrange o papel dos projetos espaciais e das estratégias espaciais do Estado na produção de espaços estatais historicamente específicos, conforme exibido na figura a seguir.

Embora Brenner (2004, p. 95) reconheça que os Estados modernos foram configurados em uma variedade de “cristalizações” político-institucionais que refletem as divergentes agendas políticas, econômicas, militares e ideológicas que são promovidas através das políticas estatais, a “seletividade espacial” do Estado não pode ser explicada inteiramente com referência às agendas políticas e orientações geográficas divergentes das várias forças sociais que atuam no Estado e através dele. Tais agendas e orientações foram, por sua vez, circunscritas dentro de certos parâmetros institucionais associados com: i) a forma territorial do Estado no capitalismo moderno; e ii) a problemática do desenvolvimento geográfico desigual dentro da economia capitalista.

A “seletividade espacial” do Estado deveria ser vista, simultaneamente, como uma estrutura herdada da organização / intervenção espacial do Estado, na qual tais lutas emergem e como o próprio meio em que elas são combatidas, argumenta Brenner (2004, p. 95-96). Para o autor, os **projetos espaciais** e as **estratégias espaciais do Estado** evoluíram em estreita conjunção com as geografias desiguais do desenvolvimento capitalista. Portanto, as geografias do poder do Estado não refletem passivamente esses padrões de desenvolvimento geográfico desigual, mas os mediam e modificam de maneiras significativas.

²²⁹ OFFE, Claus. Structural problems of the capitalist state: class rule and the political system. In: *German Political Studies*, 1974, vol. 1, p. 31–57. / OFFE, Claus. Crisis of crisis management: elements of a political crisis theory. In: *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press, 1984, p. 35–64.

Figura 33 - A seletividade espacial do Estado segundo Neil Brenner

Segundo Brenner (2018, p. 125), há grande diversidade dentre as pesquisas sobre o tema, uma vez que não há consensos sobre a definição de escala²³⁰ e, consequentemente, de reescalonamento de Estado. Assim, embora a ideia de que as instituições do Estado estão a ser redimensionadas já soe como algo relativamente familiar, trata-se de um

(...) momento oportuno para pesquisadores elaborarem procedimentos metodológicos mais criativos e ousados, destinados a iluminar exatamente como, quando, onde e por que processos de reescalonamento do Estado se manifestam, como tais processos evoluem ao longo do tempo, e como eles impactam vários domínios da vida político-econômica.

Dentre as “fronteiras de pesquisa” elencadas por Brenner (2018, p. 126 et seq.), há aquela concernente a periodização, pautada em duas principais estratégias metodológicas.

A primeira diz respeito à investigação sobre a diferenciação escalar e posterior reescalonamento de políticas estatais específicas, a exemplo das políticas habitacionais e das políticas de inovação tecnológica. “(...) Assim, a noção de uma nova escala refere-se, essencialmente, a uma trajetória política. Na medida em que o referente escalar para uma determinada política de Estado evolui ao longo do tempo, uma periodização se torna possível” (Ibid., p. 132). As principais contribuições da literatura sobre reescalonamento de Estado estariam focadas em tais trajetórias políticas ou, em alguns casos, aglomerados de trajetórias políticas. O desafio nesta modalidade de investigação estaria em examinar uma ou várias trajetórias políticas durante um período específico a fim de determinar se um padrão mais amplo de um reescalonamento está se manifestando.

A segunda estratégia metodológica envolve examinar a articulação escalar evolutiva de um determinado espaço institucional-territorial, seja ele uma agência reguladora supranacional, um Estado nacional, uma região ou uma cidade. “(...) Aqui a noção de uma nova escala refere-se a um processo de reorganização institucional”, assinala Brenner (2018, p. 132). Na medida em que a configuração escalar da instituição ou território sob investigação é qualitativamente modificada – por meio de recalibração de escalas organizacionais existentes ou da construção de outras inteiramente novas – surge o desafio da periodização. O desafio de tais investigações seria determinar o grau em que as escalas dominantes de organização institucional dentro de um determinado território foram qualitativamente reformuladas, e relacionar estes reescalonamentos às mudanças de médio e longo prazo nas condições econômicas, nas estratégias espaciais estatais, nas alianças político-territoriais e no

²³⁰ Cf. VELÁZQUEZ, Blanca Rebeca Ramírez. Do debate sobre as escalas à apologia localista na América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs.). *Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades*: lições e desafios para a América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2018, p. 140-166.

equilíbrio de forças sociais. Este perfil de pesquisa seria bastante difundido na literatura sobre reescalonamento de Estado, em especial entre os pesquisadores urbanos e regionais.

Brenner (2018, p. 133) destaca que essas duas abordagens para o desafio da periodização do reescalonamento de Estado não são excludentes. Do contrário, se forem combinadas podem se complementar para gerar percepções mais concretas sobre as trajetórias de reescalonamento de Estado em diferentes regiões do mundo e em espaços estatais nacionais, avançando sobre as contribuições iniciais das pesquisas sobre o tema realizadas por autores como Neil Smith, Bob Jessop e Erik Swyngedouw.

Tomemos como exemplo as políticas de desenvolvimento regional brasileiras examinadas para analisar o reescalonamento no âmbito dos setores governamentais.

Conforme Adriana Melo Alves (informação verbal)²³¹, no âmbito da *PNDR I*²³² foram adotados recortes regionais pré-definidos, em especial as Mesorregiões Diferenciadas. Estas foram delimitadas pelo Ministério da Integração Nacional entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 e inseridas no Plano Plurianual de 2004-2007, por meio do *Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)*. Sua estratégia principal foi a estruturação de arranjos produtivos locais (APLs), sob a lógica da inclusão produtiva. Porém, houve dificuldades de natureza política na implementação do *Programa*, em parte devido às resistências decorrentes do fato de que as regiões foram delimitadas pelo Governo Federal sem que houvesse significativa participação de estados e municípios, à baixa cooperação intragovernamental, e à inexistência de atores políticos e econômicos nas Mesorregiões com capacidade de promover o desenvolvimento regional, assinala Alves. Consequentemente, o *Promeso* deixou de compor os PPAs do Governo Federal em 2012.

Ao avaliar o *Promeso*, o Ministério da Integração Nacional teria concluído que não houve transformações significativas nas Mesorregiões Diferenciadas por causa da falta de territórios catalizadores ou territórios que pudessem capturar sistemas produtivos regionais mais estruturados, expõe Alves. Logo, teria ocorrido uma mudança de entendimento no âmbito da instituição sobre as Mesorregiões e os APLs, levando à criação do *Programa Rotas da Integração Nacional*, inserido no PPA 2016-2019. Neste a lógica norteadora dos arranjos produtivos locais passou a ser a da competitividade e da equidade, por isso nos novos recortes regionais houve a inclusão de cidades médias, ou seja, de localidades que dispunham de atores políticos e econômicos capazes de gerar um processo de desenvolvimento.

²³¹ Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 09/04/2019.

²³² De 2003 a 2011, considerando o período anterior à sua formalização por meio do Decreto nº 6.047/2007.

Apesar da descontinuidade das políticas voltadas às Mesorregiões Diferenciadas, Alves justifica que a política regional precisa acompanhar as dinâmicas do território. De acordo com a entrevistada, isso não significa que as mesorregiões não precisam de atenção especial, nem que elas tenham sido excluídas das políticas regionais. Elas poderiam voltar a ser priorizadas, já que a *PNDR II* ²³³ deixou em aberto quais recortes regionais poderão ser adotados. Algumas mesorregiões continuam recebendo a atenção das políticas regionais, explica Alves, porém não mais com o mesmo nome e a mesma delimitação, pois o recorte regional atual segue o *Programa Rotas da Integração Nacional*, que se fundamenta na delimitação de redes de APLs.

Portanto, houve certa “flexibilização” nos recortes regionais adotados, em especial no que concerne à escala geográfica. Assim, o Ministério da Integração Nacional – atual Ministério do Desenvolvimento Regional – passaria a adotar *à priori* apenas as regiões que são definidas na Constituição Federal de 1988, a saber, a Faixa de Fronteira, o Semiárido e as Regiões Integradas de Desenvolvimento – estabelecidas em Lei Complementar –, além das macrorregiões correspondentes às áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional. As demais sub-regiões que possam vir a ser priorizadas teriam sua delimitação condicionada pela dinâmica regional recente, a fim de garantir maior liberdade e flexibilidade ao longo da implementação e execução da política, argumenta Adriana Melo Alves. Como exemplo, Alves cita a região do Matopiba, que apresenta PIB e índice de Gini bastante elevados, fato que indicaria, portanto, a existência de problemas no processo de desenvolvimento regional recente.

Cabe destacar que não apenas a política regional passou a privilegiar as escalas locais em comparação com a tradicional regionalização na escala macrorregional, seja a tipologia microrregional presente em seu diagnóstico, seja os APLs como recorte espacial principal de suas ações. As políticas dos setores de educação, de turismo e as políticas urbanas também priorizaram escalas locais ao longo do processo de políticas públicas, em especial os recortes municipais, sendo que as políticas industriais e de transportes também focaram tal delimitação político-administrativa, porém de maneira mais restrita à fase de elaboração. Exceção foram

²³³ Formulada a partir da CNDR, realizada entre 2012 e 2013, que culminou, conforme assinala Adriana Melo Alves (informação verbal): i) no Projeto de Lei do Senado nº 375/2015, ainda em tramitação no Congresso Nacional, mas com poucas chances de ser aprovado, devido à proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), já rechaçado pela área econômica do Governo Federal; ii) no decreto presidencial em formulação na Casa Civil, que incorpora parte significativa do conteúdo do PL nº 375/2015, com exceção do FNDR, da definição de atribuições aos entes federados – pois isso só pode ocorrer por força de Lei –, e da estrutura de governança robusta, em especial a Câmara de Políticas Regionais.

as políticas de CT&I, que privilegiam os estados federados. Note-se que estados e municípios são tidos como recortes regionais em alguns setores governamentais.

No entanto, embora haja indícios de que o Estado brasileiro esteja passando por um processo de reescalonamento – em parte indicado pela análise do conjunto de políticas setoriais examinadas nessa investigação, ou mesmo quando se pondera alguns setores em específico, conforme exemplificamos acima –, o fato de que as escalas locais venham sendo priorizadas não significa de que haja equivalências ou mesmo complementaridades entre as políticas públicas no que diz respeito aos recortes regionais adotados, como explicitamos anteriormente. Portanto, cabe ressaltarmos uma advertência de Brenner (2018, p. 125): os estudos de reescalonamento de Estado representam um meio importante para explorar as amplas questões sobre o espaço estatal, mas eles não esgotam a problemática do espaço de Estado, embora seja uma dimensão-chave deste último, especialmente sob condições contemporâneas, em que escalas herdadas de atividades regulatórias estão sendo profundamente recosturadas em grande parte da economia mundial.

7.3. Dimensão espacial, territorial e regional das políticas públicas

Embora as políticas públicas tenham influências espaciais, territoriais e regionais, nem sempre elas consideram essas dimensões ao longo dos estágios de elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, e quando o fazem, geralmente é de forma confusa, equivocada ou incompleta. Em parte, tais deficiências se relacionam com as próprias características do Estado e do planejamento governamental, que resultam de embates entre os atores sociais que atuam nas arenas políticas, cada qual buscando a satisfação de seus próprios interesses, que nem sempre se coadunam com as demandas, particularidades e peculiaridades que poderiam ser apreendidas ao se considerar de forma ampla e profunda as dimensões espacial, territorial e regional na administração pública.

Consequentemente, as divergências teóricas e metodológicas na forma como as políticas públicas abordam o espaço, o território e a região e a importância que estas categorias apresentam em seu arcabouço, decorreriam não apenas de embates epistemológicos, mas também do nível de reconhecimento da importância dos aspectos geográficos no âmbito da atuação do Estado. Neste caso, a tendência é haver uma miríade de situações, desde abordagens mais profundas e próximas das dinâmicas socioespaciais até a negligência proposital das dimensões espacial, territorial e regional, passando por abordagens parciais, mais ou menos intencionais. Os capítulos anteriores são elucidativos nesse sentido.

7.3.1. A dimensão espacial no planejamento governamental

Note-se que há diferentes acepções sobre a categoria “**espaço**”, inclusive no arcabouço da Geografia. Conforme expõe David Harvey (2015), há três acepções mais gerais: i) o espaço absoluto, considerado uma coisa em si mesma, tendo sua existência tomada independente da matéria circundante, e visto como recipiente ou compartimento no qual se dispõe ou depositam outras coisas; ii) o espaço relativo, que surge a partir da interação entre as coisas; iii) o espaço relacional, contido nas coisas mesmas, em face do qual um objeto existe apenas na medida em que contém (e representa em si mesmo) relações com outros objetos. No entanto, retomando suas próprias reflexões, Harvey (1973 *apud* 2015, p. 14) defende que o espaço é, ao mesmo tempo, absoluto, relativo e relacional, embora se possa reconhecer cada uma dessas acepções separadamente em função das circunstâncias. Destarte, a questão “O que é o espaço?” seria substituída pela questão “Como é que diferentes práticas humanas criam e usam diferentes concepções de espaço?”.

Conforme assinala Harvey (2015, p. 14), não há regras para decidir onde e quando um quadro espacial é preferível a outro, embora a decisão de utilizar uma ou outra concepção dependa certamente da natureza dos fenômenos considerados. Para Harvey (*Ibid.*, p. 18),

a própria consideração do espaço e do espaço-tempo tem efeitos cruciais sobre como teorias e abordagens são articuladas e desenvolvidas. (...) considerar o espaço como uma palavra-chave consiste, neste sentido, em compreender a maneira pela qual o conceito pode ser vantajosamente integrado dentro das metateorias sociais, literárias e culturais existentes, e examinar os seus efeitos.

Essas reflexões de Harvey nos abrem caminho para apreciar criticamente a problemática da dimensão espacial das políticas públicas brasileiras. Lembrando que as concepções de espaço absoluto, relativo e relacional são complementares e não excludentes, nosso objetivo é analisar *se* o espaço tem sido considerado no arcabouço do planejamento governamental e *como* isso tem sido feito, em especial no que concerne à temática regional, uma das formas-conteúdo particulares do espaço, segundo Steinberger (2006).

Embora haja diversas maneiras de classificar as políticas públicas, de acordo com critérios formais ou institucionais, o grau de universalidade e os sujeitos afetados, conforme descreve Lincoln Moraes de Souza (2010), a classificação mais comum no âmbito da administração pública é aquela que distingue as políticas econômicas, sociais e setoriais, sendo estas compostas, inclusive, pelas políticas de caráter espacial, territorial ou regional. Nessa visão, as políticas espaciais seriam aquelas atinentes ao espaço absoluto, conforme caracterizado por Harvey (2015) e, conseqüentemente, a dimensão espacial seria algo próprio

das políticas que focam sua atuação no espaço concreto, em grande medida concernentes a limites jurídico-administrativos. Temos como exemplo as tipologias microrregionais da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* do MI e da *Política de Dinamização Regional (PDR)* do BNDES, a tipologia municipal do *Plano Nacional de Habitação (PlanHab)* do MCidades, e os programas e ações das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Nesta perspectiva a política seria espacial pelo simples fato de dirigir-se a recortes específicos do espaço absoluto/concreto, geralmente estabelecidos pela legislação.

De forma semelhante, Marília Steinberger (2006, 2013a, 2013b), argumenta que as políticas ambiental, de ordenamento territorial, regional, urbana e rural comporiam uma classe distinta em relação às políticas econômicas, sociais e setoriais, denominada de “políticas públicas espaciais”. Estas teriam um caráter nacional e seriam pautadas no espaço como um substrato, numa acepção que extrapola a ideia de espaço como palco das atividades humanas. Porém, tanto a classificação de Souza (2010) como a classificação de Steinberger (2006, 2013a, 2013b) nos parecem equivocadas por considerarem que a dimensão espacial se restringe a um tipo específico de políticas.

A nosso ver, as dimensões espacial, territorial e regional têm um caráter transversal, sendo mais ou menos relevantes de acordo com o objeto de intervenção de cada política. Não obstante, as abordagens espacial, territorial e regional seriam mais evidentes no caso das políticas ambientais, de ordenamento territorial, regionais, urbanas e rurais, quando comparadas a outras políticas. Talvez isso ocorra justamente por tais políticas se relacionarem diretamente com delimitações do espaço absoluto, que tendem a ser apreendidas mais facilmente por meio das representações deste espaço, a exemplo dos mapas cadastrais e administrativos mencionados por Harvey (2015, p. 23) na *Figura 33*, exibida a seguir.

Ainda assim, reiteramos que nada impede que outras políticas públicas apresentem uma leitura sobre o espaço e, portanto, contemplem em seu arcabouço uma determinada dimensão espacial (SILVA, 2014, p. 307). Nesse sentido, a matriz elaborada por Harvey (2015), exibida a seguir, relaciona as acepções de espaço absoluto, relativo e relacional às noções de espaço material, de representações do espaço e de espaços de representação segundo as contribuições de Henri Lefebvre. Ainda que tal matriz apresente inconsistências devido ao fato dos conceitos utilizados por Harvey e por Lefebvre não serem diretamente compatíveis, conforme adverte Haesbaert (2008, p. 102), ela é especialmente interessante na medida em que explicita diversas maneiras de apreender o espaço, nos permitindo vislumbrar como diferentes políticas públicas poderiam contemplar a dimensão espacial para além da perspectiva do espaço absoluto, sobretudo em sua relação com as representações do espaço.

Figura 34 - Os significados do espaço segundo David Harvey

Uma matriz dos possíveis significados do espaço como palavra-chave			
	<i>Espaço material (espaço experimentado)</i>	<i>Representações do espaço (conceitualizado)</i>	<i>Espaços de representação (espaço vivido)</i>
<i>Espaço absoluto</i>	Muros, pontes, portas, solo, teto, ruas, edifícios, cidades, montanhas, continentes, extensões de água, marcadores territoriais, fronteiras e barreiras físicas, condomínios fechados.	Mapas cadastrais e administrativos; geometria euclidiana; descrição de paisagem; metáforas do confinamento, espaço aberto, localização, arranjo e posição (comando e controle relativamente fáceis). – Newton e Descartes.	Sentimentos de satisfação em torno do círculo familiar; sentimento de segurança ou encerramento devido a confinamento; sentimento de poder conferido pela propriedade, comando e dominação sobre o espaço; medo de outros que “não são dali”.
<i>Espaço (tempo) relativo</i>	Circulação e fluxo de energia, água, ar, mercadorias, povos, informação, dinheiro, capital; acelerações e diminuições na fricção da distância.	Cartas temáticas e topológicas (ex: sistema de metrô de Londres); geometrias e topologias não euclidianas; desenhos de perspectiva; metáforas de saberes localizados, de movimento, mobilidade, deslocamento, aceleração, distanciamento e compressão do espaço-tempo (comando e controle difíceis requerendo técnicas sofisticadas). Einstein e Riemann.	Ansiedade por não chegar na aula no horário; atração pela experiência do desconhecido; frustração num engarrafamento; tensões ou divertimentos resultantes da compressão espaço-tempo, da velocidade, do movimento.
<i>Espaço (tempo) relacional</i>	Fluxos e campos de energia eletromagnética; relações sociais; superfícies econômicas e de renda potenciais; concentrações de poluição; potenciais de energia; sons, odores e sensações trazidas pelo vento.	Surrealismo; existencialismo; psicogeografias; ciberespaço; metáforas de incorporação de forças e de poderes (comando e controle muito difíceis – teoria do caos, dialética, relações internas, matemáticas quânticas). – Leibniz, Whitehead, Deleuze, Benjamin.	Visões, fantasmas, desejos, frustrações, lembranças, sonhos, estados psíquicos (ex: agorafobia, vertigem, claustrofobia).

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).
Fonte: Harvey (2015, p. 23).

A despeito da existência de diversas visões sobre o espaço, outra questão central colocada por Harvey (2015, p. 24, 36-37) é que essas visões não devem ser tomadas de forma isolada, havendo o imperativo de construirmos um entendimento pautado na tensão dialética entre os diversos componentes da matriz que compõe a *Figura 33*.

Poderíamos estender essa observação para a problemática da **dimensão espacial** na esfera do planejamento governamental: quanto maior a capacidade de uma política pública levar em consideração a diversidade de concepções de espaço pertinentes aos fenômenos aos quais se debruça, observando as combinações possíveis entre tais visões e suas implicações a nível teórico e metodológico no âmbito do planejamento governamental, possivelmente mais efetivas serão as políticas públicas, uma vez que elas teriam uma leitura e uma atuação mais próxima e aderente ao mundo real, tomado em sua complexidade. Ademais, ainda que uma política pública não seja endereçada a um recorte espacial específico ou seus objetivos não contemplem alterar a configuração espacial brasileira, conforme argumentamos anteriormente, todas as políticas têm implicações espaciais.

Lembrando o debate das “políticas regionais implícitas” apresentado no *Capítulo 1*, para o período de 2003 a 2014 teríamos como exemplo as políticas sociais de transferência de renda, os ajustes no salário mínimo e a expansão da cobertura da política previdenciária, que apesar de não contemplarem diretamente em seu desenho a dimensão espacial – em parte por focarem grupos sociais específicos independentemente de sua localização geográfica – tiveram implicações significativas no tocante a redução das desigualdades regionais no Brasil, já que os beneficiários se localizavam de forma espacialmente concentrada, da escala macrorregional à intraurbana, conforme assinala Tânia Bacelar de Araújo (2011, 2013, 2014).

7.3.2. *A dimensão territorial no planejamento governamental*

Antônio Carlos Robert Moraes (2005b, p. 43), Aldomar Arnaldo Rückert (2005, p. 32) e Bertha Becker (2005, p. 73) chamam a atenção para a definição de **território** enquanto substrato do Estado-Nação e, portanto, como um espaço de exercício de poder centralizado no Estado. Nas palavras de Moraes (2005b, p. 43), nessa acepção: “os territórios são entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada”. Nesse sentido, “o território é uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade (*lato sensu*).”

No entanto, face às rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos dos anos 1990, a geopolítica clássica passou por redefinições que culminaram na necessidade de se reconhecer e analisar as diferenciações territoriais emergentes, ou seja, os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais, assinala Rückert (2005, p. 32).

Nesse panorama, Marcelo José Lopes de Souza (2000, p. 81) destaca a noção de território definido e delimitado a partir das relações de poder em suas diversas escalas espaciais e temporais e em diferentes formas, prescindindo qualquer institucionalização de viés político-jurídico-administrativo. Para o autor (Ibid., p. 59-60), o território seria uma projeção espacial das relações de poder, não obstante as dimensões cultural e econômica também serem relevantes. Por conseguinte, Souza (Ibid., p. 66) advoga que confundir o território com o substrato espacial material seria o equivalente a coisificá-lo, a exemplo da clássica acepção de território como o substrato do Estado-Nação (Ibid., p. 61), mencionada previamente. Embora a existência do território seja impossível e inconcebível sem o substrato espacial material, ele não é redutível ao substrato, não devendo ser com ele confundido.

A esse respeito, Haesbaert (2005, p. 19, 21) lembra a existência dos territórios vinculados ao ciberespaço (realidade virtual), em que o controle é feito por meios informacionais sofisticados. O ciberespaço também se associaria com a conformação de redes, aspecto cada vez mais preponderante na apreensão atual do território.

Haesbaert (2005, p. 21) explica que a crescente fluidez nos/dos espaços levou ao fortalecimento da concepção de territórios-rede, marcados pela descontinuidade e pela fragmentação (articulada) que possibilita a passagem constante de um território a outro, em detrimento da concepção de territórios-zona, pautada num mosaico padrão de unidades territoriais em área, geralmente excludentes. Assim, haveria uma multiterritorialidade, marcada pela predominância dos territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, sobre os territórios-zona, exclusivistas e contínuos.

Adicionalmente, Haesbaert (2005, p. 20, 21) menciona a acepção de território como abrigo e como recurso, especialmente no caso de populações cujos escassos recursos de sobrevivência fazem com que ainda dependam diretamente de alguns aportes físicos do meio. Num sentido diferente, o território como recurso também pode dizer respeito ao seu uso corporativo, de maneira a atender interesses hegemônicos de caráter privado, conforme aponta Becker (2005, p. 73).

O território também pode ser compreendido como espaço identitário. Neste caso, é possível considerar várias escalas e observar o fato de que há processos presentes numa escala

mas que estão ausentes em outra, sobretudo quando a contiguidade espacial é ignorada, a exemplo dos territórios-rede, ressalta Becker (2005, p. 73).

Por fim, o território como espaço de prática social se aplica tanto ao espaço geográfico estatal como ao espaço identitário e à apropriação simbólica. Nesse caso, “ele é um produto da prática social: implica a apropriação de uma parcela de espaço, como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive, sobre os movimentos. É também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social.” (BECKER, 2005, p. 74)

Portanto, Haesbaert (2005, p. 19-20) reconhece concepções: i) mais materialistas: território como espaço material ou “*substratum*”, no qual destacam-se aspectos como distância física, “recurso natural” e abrigo; e, território como um espaço relacional mais concreto, no qual seriam preponderantes atributos como o “fator locacional” de caráter econômico e a dominação política relacionada a áreas de acesso controlado; ii) em perspectivas mais idealistas: território como um espaço relacional simbólico, ou seja, como espaço de referência identitária; iii) em perspectiva mais totalizante ou integradora: “experiência total do espaço” (território-zona) e espaço móvel funcional-expressivo (território-rede). Haveria um *continuum* entre os territórios com maior carga funcional/material e aqueles com maior carga simbólica/imaterial, sem, contudo, existir territórios nestes estados puros, defende Haesbaert (2008, p. 106).

Haesbaert (2005, p. 21) adverte que não há uma única e correta aceção de território. Uma vez que os processos de territorialização se dão privilegiando certa dimensão ou problemática socioespacial, cada aceção é mais ou menos pertinente segundo o tipo de sociedade ou o grupo cultural, enfim, de acordo com o contexto geográfico e histórico a que se refere. Ademais, “muitas dessas formas de se relacionar com ou através do espaço vão-se acumulando de maneira diferenciada ao longo do tempo, originando a multiplicidade de territórios hoje existente”. Essa multiplicidade ou diversidade territorial, de justaposição ou convivência de tipos territoriais distintos é denominada pelo autor como a existência de “múltiplos territórios” ou “múltiplas territorialidades”.

Em certa medida, as concepções de território supracitadas perpassariam as políticas públicas, conforme apresenta Sandro Pereira Silva (2013, p. 106), ao distinguir quatro abordagens comuns relativas ao conceito de território no âmbito governamental.

Figura 35 - Categorias de abordagem territorial nas políticas públicas segundo Sandro Pereira Silva

Segundo Marcelo Lopes de Souza (2008, p. 58-59), devemos atentar para o modismo e o uso indiscriminado da categoria “território” a partir de meados dos anos 1990 no Brasil,

quando ela passou a ser tratada não como uma categoria fundamental dentre várias, mas a ser considerada como a mais importante ou a mais rica no âmbito da epistemologia da Geografia.

Bernardo Mançano Fernandes (2008, p. 198) também destaca o modismo da categoria território, tanto no que concerne à pesquisa acadêmica em diversas áreas do conhecimento, como na esfera do planejamento público e privado. Para o autor, na maioria dos casos as abordagens são incipientes, uma vez que utilizam a noção de território como mera superfície, base ou palco das relações sociais. Destarte, Fernandes traz uma importante observação: o território visto como um simples espaço de governança envolvendo diferentes instituições, especialmente empresas privadas e governos nacionais, estaduais e municipais, a exemplo dos consórcios municipais e dos Territórios da Cidadania – mencionados na *Figura 34* – e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA).

Aqui repousa nossa crítica sobre as confusões, equívocos e incipiências da dimensão territorial no âmbito do planejamento governamental brasileiro. Uma vez que a acepção de território tende a se limitar à noção de delimitação de uma porção do espaço sobre a qual atores públicos e privados detêm um certo nível de governança, aqueles conteúdos advindos das diversas conceituações de território apresentadas anteriormente passam a ser desconsiderados, seja em sua profundidade particular, seja em suas múltiplas interrelações. Dessa forma, a dimensão territorial no planejamento governamental se torna demasiadamente parcial, incapaz de apreender a multiplicidade de territórios existentes na realidade na qual a política visa intervir. Possivelmente, os resultados das políticas públicas pautadas numa visão deveras superficial, que restringe o território à uma mera delimitação político-administrativa ou arranjo de governança institucional, serão igualmente insatisfatórios.

Para Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006, p. 195-196) haveria, conseqüentemente, um modismo da noção de “dimensão territorial” no âmbito do planejamento, relacionado à certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Assim, a temática da dimensão territorial do desenvolvimento teria ganhado destaque no discurso governamental nos últimos anos. Para os autores, a necessidade da “territorialização” das políticas de desenvolvimento é afirmada em uníssono, mas como uma verdadeira panaceia, como se cada ator social, econômico e político estivesse “diluído” e enraizado num determinado recorte territorial. Nas palavras dos autores, “(...) dentre várias mitificações, parece existir no discurso uma opção por substituir o Estado (“que se foi”), por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada de território. O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, encarnando projetos sociais.” Isso se daria no contexto da ideologia do desenvolvimento

local, que anuncia o enfraquecimento da escala nacional e, portanto, do Estado-Nação, e a ascensão dos poderes locais, representados pelos entes municipais.

Sandro Pereira Silva (2013, p. 89) corrobora tais apontamentos e ressalta que a “abordagem territorial” ainda carece de uma melhor fundamentação teórica e operacional, a fim de que o conceito de “territorial” não perca o seu real significado, tornando-se uma mera adjetivação retórica nas políticas governamentais.

Lembramos a maneira como as categorias geográficas são utilizadas pela administração pública ao longo do tempo é diretamente afetadas pela natureza do Estado e das políticas públicas, que expressam relações de poder, sendo, portanto, permeadas de conflitos e orientadas por distintos projetos políticos dos atores hegemônicos presentes nas arenas decisórias. Haveria, inclusive, o uso ideológico do discurso sobre o espaço, o território e a região nas arenas políticas, conforme podemos vislumbrar nas contribuições de Moraes (2005a) e de Bomfim (2007), sendo que este aborda explicitamente o papel das ideologias geográficas no âmbito do planejamento governamental. Mas, antes de esboçarmos uma definição sobre o significado de dimensão territorial das políticas públicas, analisemos duas interpretações sobre o que seriam as políticas territoriais.

Para Wanderley Messias da Costa (1995, p. 13), as políticas territoriais são aquelas que abrangem toda e qualquer atividade estatal que implique, ao mesmo tempo, numa dada concepção do espaço nacional e numa estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial, fazendo uso de mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas. Essa visão está relacionada à tradicional noção de que o território diz respeito à área do Estado-Nação que, a nosso ver, embora seja insuficiente para abarcar as demais possibilidades de territorialização na atualidade, tem o mérito de reconhecer o fato de que um recorte territorial está associado a uma determinada leitura do espaço que o compõe, a qual influencia as ações dos atores sociais que atuam nesse espaço.

Por outro lado, no panorama mais recente, assinalamos que as políticas territoriais têm sido entendidas como um sinônimo de políticas de escala local, ou seja, aquelas formuladas pelos municípios (SILVA, 2014, p. 297). Em nossa avaliação, é um equívoco considerar que as políticas públicas elaboradas a partir da escala local são aquelas que abarcam o território (ao menos em suas múltiplas dimensões) e, portanto, possuem uma dimensão territorial, uma vez que as políticas elaboradas pelos entes municipais não necessariamente partem de uma leitura do território, podendo ser formuladas, elaboradas, implementadas e executadas sem que as particularidades e peculiaridades do mesmo sejam consideradas (Ibid., p. 304).

Acreditamos que isso ocorre devido à confusão entre os sentidos de dimensão como atributo (aquilo que caracteriza algo, neste caso, o territorial como relativo/pertencente ao território) e dimensão como extensão espacial (um recorte do espaço absoluto – conforme definição de Harvey –, neste caso, a delimitação de uma unidade político-administrativa).

A dimensão territorial, nesse sentido de extensão espacial, está associada ao processo de descentralização político-administrativa inaugurado pela Constituição Federal de 1988, à emergência do municipalismo no atual contexto político-econômico nacional e ao fortalecimento do paradigma da globalização e sua interpretação acerca da dissolução das escalas nacional e subnacional (incluindo-se aqui as macrorregiões brasileiras) em face à articulação direta dos espaços nas escalas global e local (SILVA, 2014, p. 303).

Neste contexto, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) destaca o surgimento de “arranjos federativos territoriais” – Regiões Metropolitanas (RMs), Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), aglomerações urbanas e consórcios públicos –, que, partindo da menor unidade político-administrativa (o município), visam propiciar a ação conjunta dos três entes federativos num determinado território. Porém, a ação do poder público no território não se encaixa com os instrumentos conceitualmente definidos como “territoriais”, havendo um descompasso entre a leitura territorial proposta e a maneira como os instrumentos atuam de fato.

Além de estar relacionado com constrangimentos e deficiências próprias da dinâmica política que envolve o funcionamento do Estado – a exemplo da falta de cooperação governamental e da cisão entre as fases de formulação e elaboração das políticas públicas, por um lado, e as fases de implementação e execução, por outro –, nos parece que o descompasso mencionado por Mendes também se relaciona com problemas atinentes a maneira como a dimensão territorial tem sido considerada no âmbito da administração pública.

Tomemos como exemplo as Regiões Metropolitanas (RMs), criadas a partir dos anos 1970 no intuito de permitir a atuação conjunta de entes municipais no tocante à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum em um dado recorte territorial, caracterizado pela dinâmica metropolitana numa escala regional. Rosa Moura et al (2003), Renato Nunes Balbim et al (2011), Olga L. C. F. Firkowski (2013) e Rosa Moura (2013) destacam que cerca 80% das atuais RMs não necessariamente correspondem às configurações espaciais resultantes do processo de metropolização. Segundo os autores, na maioria das vezes, confere-se o status “metropolitana” às aglomerações urbanas que não apresentam essa natureza, mormente, em decorrência da ascendência dos interesses políticos sobre os interesses de ordem política-administrativa e em virtude da desconsideração por

parte dos formuladores de políticas públicas das dinâmicas e morfologias resultantes do processo de metropolização.

Os autores supracitados explicitam a falta de rigor conceitual no tocante as políticas urbano-regionais atinentes às RMs no Brasil, fato que culminaria num grande distanciamento entre a atuação governamental, pautada na perspectiva de que as RMs seriam uma escala de ação para o poder público, e as discussões teórico-metodológicas realizadas no âmbito acadêmico e em institutos de pesquisa governamentais, fundamentados na perspectiva de que as RMs seriam um processo socioespacial, em que pese as diferentes abordagens, sejam elas complementares ou divergentes, reforça Renato Nunes Balbim et al (2011, p. 151-152).

Ressalte-se que a partir da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 cabe aos estados a criação das RMs. Tal fato resultou numa grande diversidade de conceituações de região metropolitana adotadas pelos estados, de critérios utilizados para sua delimitação e de arranjos institucionais voltados à sua gestão. Na avaliação de Balbim et al (2011, p. 166-167), esse cenário é marcado pela institucionalização de RMs que:

(...) i) não guardam, necessariamente, relação com o processo de formação de metrópoles; ii) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial, seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional, e iii) não se atrelam, forçosamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.

As contribuições dos autores supracitados nos permitem depreender que, na esfera da administração pública, as políticas atinentes às RMs têm sido abordadas numa perspectiva mais territorial do que regional, em que pese o fato da dimensão territorial apresentar graves equívocos e incipiências. Em parte, isso decorre do equívoco de se considerar a dimensão territorial como algo meramente atinente àquelas políticas elaboradas, implementadas e executadas na escala local – ou seja, pelos municípios –, que teriam substituído a centralização e o autoritarismo do Estado-Nação face ao seu pretense esgotamento no atual contexto da globalização, que demandaria relações mais diretas entre as escalas global e local.

Para José Celso Cardoso Júnior (informação verbal), a acepção de dimensão territorial enquanto escala espacial apresenta algumas limitações, especialmente o fato de que as políticas pretensamente “territoriais” têm sido formuladas de “baixo para cima” – partindo do município em direção aos demais entes federados –, sem se relacionar com outras políticas, especialmente aquelas não estimadas como “territoriais”. Em pesquisa anterior (SILVA, 2014), ressaltamos que embora o modelo *bottom-up* defenda que uma política desenhada de “baixo para cima” é intrinsecamente territorial por partir das necessidades e demandas locais e propor políticas com base no planejamento participativo, nos quais os atores locais são

preponderantes, o que se verifica, em muitos casos, é o diagnóstico de necessidades e demandas ser realizado a partir dos atores locais, mas a proposição de soluções ser feita a partir de leituras e interesses majoritariamente externos, não necessariamente harmonizados com o diagnóstico feito localmente.

Apesar do “discurso territorialista” adotado por diversas instâncias governamentais, as recentes tentativas de “aglutinar” e “territorializar” as políticas públicas não teria resultado em maiores níveis de articulação entre elas, nem mesmo no caso das políticas regionais em relação ao restante das políticas públicas. Manteve-se a preponderância de políticas macroeconômicas e a problemática do pacto federativo e da cooperação intergovernamental (BRANDÃO, SIQUEIRA, 2013, p. 12).

A esse respeito, Adriana Melo Alves (informação verbal) ²³⁴ argumenta que a questão da divisão de competências e a falta de instrumentos que facilitem de forma ágil a cooperação entre os órgãos governamentais atrapalham a aproximação de políticas que poderiam se complementar, como as políticas urbanas e as políticas regionais. Haveria muito voluntarismo por parte de alguns gestores, mas instrumentos formais e compartilhamento de competências são raros. De acordo com a entrevistada, “não é possível fazer um convênio entre ministérios, ou você executa a política ou você repassa os recursos para o outro ministério executar”.

Não obstante as falhas no tocante à “territorialização” das políticas públicas considerando a articulação entre elas e a cooperação governamental, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) argumenta que, na realidade, as políticas setoriais são “territorializadas”, uma vez que elas se concretizam num dado território. Porém, tais políticas consideram o território como um fim e não como um meio, ou seja, elas só conferem atenção ao território quando atingem a fase de execução. As “políticas territoriais” distinguem-se pela trajetória inversa: o território é considerado como um meio para se atingir objetivos específicos, portanto, tais políticas são elaboradas segundo as especificidades do território. Esta seria a discrepância entre as políticas setoriais e as políticas territoriais na visão de Constantino Cronemberger Mendes. Nos dizeres do entrevistado: “cada setor olha o território de uma forma, os olhares não batem, não coincidem; agora quando se olha o território, ele funciona como uma convergência para as políticas setoriais”.

Concordamos parcialmente com os apontamentos de Brandão e Siqueira e de Mendes mencionados nos parágrafos anteriores. Cabe esclarecermos dois pontos. Primeiro, não obstante a cooperação governamental seja necessária, ela é insuficiente para que uma política

²³⁴ Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Entrevista concedida à autora em 09/04/2019.

pública de fato contemple a dimensão territorial em seu arcabouço, conforme definimos a seguir. Isso porque, mesmo que a atuação em conjunto possa aprimorar a eficiência das ações governamentais, isso não significa que as políticas de fato considerem as particularidades e peculiaridades dos territórios sobre o qual exercem suas atividades, podendo haver a consecução de ações inadequadas para os territórios em questão, sobretudo por terem sido concebidas com base em outros contextos socioterritoriais. Segundo, reconhecer que todas as políticas são territorializadas por se concretizarem num dado território ou admitir que todas possuem implicações territoriais também é algo necessário, mas insuficiente, pois isso não pressupõe que os atributos do território de fato foram considerados ao longo do planejamento.

Assim, a questão que se coloca é: O que seria a “**dimensão territorial**” das políticas públicas? ou Quais atributos conferem às políticas uma dimensão territorial? A argumentação apresentada até o momento aponta que não se trata de uma extensão geográfica nem à um aspecto associado à apenas um tipo de política. Ademais, aspectos como a cooperação governamental e o reconhecimento das implicações territoriais são indispensáveis, mas não bastam para que as políticas públicas ponderem efetivamente a dimensão territorial.

A nosso ver, as políticas públicas contemplam a dimensão territorial quando consideram, ao longo de suas fases de elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, as particularidades e peculiaridades dos múltiplos territórios que abarcam, ainda que tais aspectos possam ter uma maior ou menor relevância em cada uma das fases mencionadas ou que haja conjuntos de aspectos mais ou menos pertinentes a cada tipo de política governamental. Ademais, mesmo que algumas políticas públicas não necessariamente focalizem suas ações num dado território, reiteramos que todas elas têm implicações territoriais, ainda que estas não constem dentre os seus objetivos explícitos. O trecho a seguir complementa esta definição:

(...) uma política territorial levaria em consideração os diversos vetores que incidem num dado território, oriundos de atores de natureza diversa que atuam em diferentes escalas espaciais (local, regional, nacional e internacional), buscando estabelecer diálogos e negociações de demandas entre os atores envolvidos no processo de políticas públicas. Por conseguinte, tais políticas possuiriam maior “aderência ao território”, ao considerar suas particularidades e especificidades, tanto relacionadas à sua base material/natural como à sua organização social (entendida aqui de forma ampla, incluindo as vertentes cultural, política e econômica) (SILVA, 2014, p. 310).

Por fim, não podemos confundir a dimensão territorial das políticas públicas, conforme definido acima, com a mera territorialização das mesmas decorrente de sua fase de execução, uma vez que a dimensão territorial contempla outros aspectos.

7.3.3. A dimensão regional no planejamento governamental

No âmbito acadêmico, o embate envolve as noções de **região** como um dado da realidade ou como uma construção intelectual, centrando-se nos questionamentos acerca do que define a realidade e, conseqüentemente, determina a diferenciação de áreas (SILVA, 2010, p. 1). Assim, duas indagações se colocam na base das reflexões: *Quais são os fenômenos que caracterizam uma região?* e *Quais são os critérios de diferenciação?*

Para alguns autores é a relação Sociedade-Natureza que define a geografia da realidade, e conseqüentemente, é no seio dessa relação que surgem as regiões. Contudo, seria necessário precisar o que é a relação Sociedade-Natureza e como ela se transforma ao longo do tempo, passando a modificar também as regiões. Além disso, seria imprescindível delimitar quais são os elementos da relação Sociedade-Natureza que agem na diferenciação de áreas. (SILVA, 2014, p. 33)

Embora essa ideia de relação Sociedade-Natureza ou Homem-Meio seja amplamente utilizada nas abordagens acadêmicas ela não está isenta de críticas. Richard Hartshorne (1978, p. 60 *et seq.*) aponta que só pode haver relação entre elementos que são separados e, neste caso, não há de fato uma separação. Desta forma, seria impertinente adotar a noção no seio da epistemologia da Geografia. Porém, Henry Lefebvre (1979, p. 37-39) argumenta

(...) um fato é certo: o homem (a espécie humana) que luta contra a natureza e a subjuga no decurso de um devir próprio não pode separar-se dela. A própria luta é a relação e o mais estreito de todos os laços. Pela sua atividade, pelo seu trabalho criador, a espécie humana multiplicou as suas ligações com a natureza em vez de as romper para se lançar num desenvolvimento puramente espiritual. O vínculo do homem com a natureza é um vínculo dialético: uma unidade cada vez mais profunda, numa luta cada vez mais intensa, num conflito sempre renovado, onde toda a vitória do homem, toda a invenção técnica, toda a descoberta no conhecimento, toda extensão do setor da natureza dominado pelo homem, redundam em seu proveito!

O homem, portanto, só se desenvolve em conexão com este “outro” que ele traz em si próprio: a natureza. (...)

Mais adiante, Lefebvre (1979, p. 57) assinala que as relações fundamentais para qualquer sociedade são as relações com a natureza. Tal relação é básica justamente porque o homem luta contra a natureza, retirando desta tudo o que precisa para subsistir e para ultrapassar a vida simplesmente natural, por meio do trabalho. Pelo trabalho, através dos instrumentos de trabalho e da organização do trabalho, o homem ultrapassa a natureza dentro de certos limites e das condições determinadas pela própria natureza (clima, fertilidade do solo, flora e fauna etc.). Portanto, as relações fundamentais de qualquer sociedade humana são as relações de produção, conforme observamos na *Figura 35*, a seguir.

Figura 36 - O Materialismo Histórico segundo Henry Lefebvre

Observando as proposições de Lefebvre, conforme sistematizamos na *Figura 35*, depreendemos que: i) a produção do espaço ocorre no âmbito da Relação Sociedade-Natureza, considerada como o fundamento das sociedades; ii) o Estado-Nação diz respeito às instituições jurídicas e políticas que compõem a Superestrutura²³⁵, que por sua vez compõe a Formação Econômico-Social²³⁶.

Verificam-se divergências significativas ao longo da história do pensamento geográfico acerca da concepção de “região”, que por sua vez implicaram em dissensos epistemológicos no seio da própria Ciência Geográfica, conforme assinala Sandra Lencioni (2003) em sua já clássica obra *Região e Geografia*. Um dos principais embates envolve o caráter da “região”, por um lado, considerada como um fato em si, um dado da realidade, resultante das diferenciações de áreas produzidas por dinâmicas naturais ou pela história social, em virtude da realidade em constante transformação; por outro lado, a região é considerada como uma construção intelectual, decorrente da leitura dessas diferenciações naturais e sociais (SILVA, 2014, p. 33).

Assim, na história do pensamento geográfico há concepções mais holísticas, que partem do exame da Relação Sociedade-Natureza na conformação de regiões, a exemplo das formulações de Paul Vidal de La Blache (1954) e de Richard Hartshorne (1978) a respeito das regiões homogêneas. Note-se que ambos autores concebiam a região homogênea como o resultado da diferenciação espacial produzida pela interação de múltiplos fatores naturais e humanos numa dada porção da superfície terrestre. Seria justamente o caráter exclusivo dessa combinação, regido por específicas relações causais, que culminaria na diferenciação espacial e, portanto, na conformação de regiões.

Embora Vidal de La Blache e Hartshorne também tenham apontado a formação de regiões funcionais, para os autores as regiões homogêneas e funcionais possuem uma natureza completamente distinta, sendo incompatíveis, mesmo que suas delimitações possam se assemelhar e se sobrepor. Segundo Hartshorne (1978, p. 138), ainda que sejam implícitas num sistema regional realístico, as regiões homogêneas e funcionais não poderiam ser combinadas

²³⁵ Conforme assinala Althusser (1985, p. 60), “(...) Marx concebe a estrutura de toda a sociedade como constituída por “níveis” ou “instâncias” articuladas por uma determinação específica: a infraestrutura ou base econômica (“unidade” de forças produtivas e relações de produção”, e a superestrutura, que compreende dois “níveis” ou “instâncias”: a jurídico-política (o direito e o Estado) e a ideológica (as distintas ideologias religiosa, moral, jurídica, política, etc...). (...) Trata-se de uma metáfora da representação da estrutura de toda a sociedade como um edifício composto por uma base (infraestrutura), sobre a qual erguem-se dois andares (superestrutura), sugerindo que os andares superiores não poderiam sustentar-se no ar por si sós se não se apoiassem sobre sua base. Dessa forma, é a base quem determina em última instância todo o edifício.”

²³⁶ Ressalte-se que a noção de Formação Econômico-Social na corrente marxista não corresponde ao Estado-Nação, e sim ao comunismo primitivo, ao feudalismo, ao capitalismo etc.

numa base lógica objetiva, pois as condições que presidem cada um desses dois conjuntos seriam independentes ou até mesmo contraditórias. A interconexão dos lugares (regiões funcionais), ao contrário do caráter dos lugares (regiões homogêneas), não seria universal. Desse modo, não se poderia presumir que um sistema de regiões funcionais abranja a totalidade de qualquer área (Ibid., p. 145).

Assim, contrastando com a concepção de região homogênea, pautada na combinação de todos os aspectos/fenômenos relevantes para a diferenciação de áreas, a concepção de região nodal ou funcional é mais restrita no tocante ao conjunto de critérios de diferenciação selecionados, que variam segundo os interesses do pesquisador ou a finalidade da regionalização. Dessa forma, uma região pode ser caracterizada por um critério único ou por um conjunto pré-estabelecido de critérios, podendo ser considerada como um artifício, ou seja, caracterizada pela subjetividade e resultante de um método de classificação de áreas. Nesse panorama, sobressaem as formulações de David Grigg (1974) e Speridião Faissol (1972, 1973, 1975, 1978), pautadas na Teoria dos Sistemas e em técnicas quantitativas e na formulação de modelos a serem aplicados em diferentes contextos socioespaciais.

Baseados nas teorias marxistas, Doreen Massey (1978, 1981), Ann Markusen (1981) e Roberto Lobato Corrêa (1986), conferem atenção especial à Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado, inicialmente proposta por Trotsky, e ao protagonismo da divisão territorial do trabalho nos processos de geração e acirramento das diferenciações e desigualdades ou disparidades regionais.

Segundo Corrêa (1986, p. 42-43), o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo e do espaço ocorre de forma diferenciada, levando a uma diferenciação intra e intergrupos. Do mesmo modo, a difusão dos processos de mudança fez-se desigualmente, reforçando a diferenciação de áreas. Nesse sentido, Massey (1981, p. 66) assinala que a regionalização é um efeito da desigual distribuição geográfica das condições de acumulação²³⁷, que, segundo Corrêa (1986, p. 44), se tornaria mais complexa e acentuada na

²³⁷ Não obstante, Massey (1978, p. 55 et seq.) observa que a simples ênfase nos resultados da distribuição geográfica leva a análises focadas na diferenciação espacial e nas mudanças na superfície espacial. De fato, as mudanças espaciais são as mais importantes, mas não devemos assumir que outras variáveis são constantes ao longo do tempo, a exemplo da pressão do sistema econômico nacional e internacional. Muitas interpretações sobre mudanças nos padrões regionais ignoram a relação da produção com a totalidade do sistema econômico. Muito frequentemente, confere-se à distribuição espacial uma existência autônoma. O fato de que cada forma de distribuição é o resultado de específicas formas de produção é perdido. Assim, os problemas decorrentes do sistema produtivo são tratados inteiramente como problemas de arranjo espacial. A sutil substituição da simples distribuição geográfica por sua combinação com mudanças nas condições de produção tem efeitos políticos. Enquanto apenas um “problema distributivo” ela coloca uma região contra a outra, o centro contra a periferia; põe a culpa na falta de empregos ou na falta de habilidades dos trabalhadores; mas o problema real repousa num

medida em que “a história do homem acontece”, marcada pelo desenvolvimento das forças produtivas, pela dinâmica da sociedade de classes e de suas lutas e pela simultaneidade dos processos de diferenciação e integração, relacionados ao desenvolvimento desigual e combinado.

Num período mais recente, ganham destaque as abordagens que relacionam o fenômeno urbano e metropolitano aos processos de regionalização do espaço geográfico, a exemplo das contribuições de Allen Scott (1998) acerca da região no contexto global, de Allen Scott, John Agnew, Edward Soja e Michael Storper (2001) sobre as cidades-regiões globais, de Michael Storper (1997) sobre a região no panorama da globalização e de Sandra Lencioni (2004, 2006, 2015) acerca das relações entre os fenômenos da metropolização e da regionalização do espaço além da constituição de megarregiões. Embora cada autor faça uso de diferentes conceitos e enfoque aspectos específicos da relação urbano-regional, todos destacam a preponderância do “fato urbano” na organização do espaço contemporâneo.

Destacamos que a concepção de região adotada e demais parâmetros teóricos e metodológicos utilizados na criação de uma regionalização para fins de planejamento governamental influenciam expressivamente o processo de (re)produção do espaço, uma vez que as ações subjacentes podem, ao longo do tempo, criar, reforçar, mitigar ou eliminar aspectos que caracterizam uma região. Portanto, embora uma região seja “criada” do ponto de vista institucional sem estar plenamente baseada num processo socioespacial responsável por sua diferenciação em relação às demais porções do espaço, sua extinção não é algo simples.

Conforme argumentamos até o momento, a leitura e as proposições que as políticas públicas fazem sobre a questão regional são determinantes na maneira como elas operam na dimensão regional, ou seja, se elas buscam contribuir com a equalização da distribuição das atividades econômicas e dos serviços básicos entre as regiões, ou se elas buscam reforçar o padrão espacial de concentração e centralização de tais aspectos no nível regional. Isso para citar apenas uma das divergências gerais apontadas no Capítulo 6.

Note-se que diversos atores políticos, econômicos e sociais podem passar a atuar segundo um dado recorte regional, criando constrangimentos para a realização de mudanças na delimitação da região ou para a sua supressão, caso isso prejudique os seus interesses particulares. Este é o caso das discussões que envolvem as regiões metropolitanas no Brasil, muitas das quais equivocadamente instituídas, conforme menciona a literatura supracitada.

Outra decorrência da criação de regiões para fins de planejamento é o papel que estas assumem no imaginário social, sobretudo no se refere às identidades regionais, como é o caso da Regionalização do Brasil na escala macrorregional criada pelo IBGE em 1969 e em vigor até o momento, apesar de algumas alterações pontuais. Lembremos que a criação ou fortalecimento de identidades regionais está presente no discurso das políticas de desenvolvimento regional desde o final dos anos 1950. A região aqui ganha contornos de ideologia geográfica, utilizada pelo Estado para galgar determinados fins, no sentido proposto por Moraes (2005a) e Bomfim (2007).

Outro aspecto relevante associado a questão das identidades regionais é o uso do discurso sobre as vocações regionais e sobre as economias de aglomeração e de proximidade, largamente utilizados. Aqui a identidade não tem a ver com a identificação de grupos sociais a um certo recorte regional, mas com a própria identidade do espaço/território/região face a atributos que lhe seriam peculiares, os quais determinariam o seu potencial de ocupação e de uso econômico, ou melhor, de desenvolvimento.

Além disso, embora o poder público faça largo uso da regionalização, defendemos que o simples ato de regionalizar uma política, ou seja, de aplicá-la de forma regionalizada no território nacional, não pressupõe que o caráter regional da política pública tenha sido de fato considerado em sua plenitude. Uma política pública pode ser concebida desconsiderando-se as particularidades e singularidades espaciais que se apresentam na escala regional, ainda que sua implementação ocorra de forma regionalizada. Neste caso, o atributo regional está parcialmente presente na política pública, uma vez que ela não foi elaborada levando-se em conta as diferenciações e desigualdades/disparidades regionais. Destarte, algumas políticas apresentam uma leitura regional desde o seu desenho, outras observam a dimensão regional especialmente no momento de sua implementação e/ou execução, e outras, ainda, sequer consideram esse atributo (SILVA, 2014, p. 307).

Note-se que, embora todas as políticas públicas tenham implicações espaciais/territoriais e, portanto, regionais, nem todas as políticas carecem de uma leitura regional *ex-ante* ou uma aplicação regionalizada *ex-post*. Por exemplo, algumas políticas públicas compreendem todo o território nacional e não têm como objetivo principal alterar a configuração espacial ou a organização regional, embora o façam, como parte das políticas sociais ligadas à renda mínima, as políticas trabalhistas e as previdenciárias.

Destarte, a **dimensão regional** das políticas públicas refere-se tanto à presença de uma leitura das diferenciações e desigualdades/disparidades regionais desde o desenho até a avaliação das políticas, como à sua implementação e execução de forma regionalizada.

Naturalmente, o atributo regional apresenta diferentes gradações de intensidade e de importância entre as políticas públicas.

Em nossa avaliação, o fato de a administração pública, no geral, não dar a devida atenção às dimensões espacial, territorial e regional das políticas públicas se dá por certa incompreensão sobre a própria importância da geografia, enquanto uma propriedade da realidade que nos cerca. No entanto, embora um melhor entendimento e utilização das dimensões espacial, territorial e regional por parte da administração pública não seja suficiente para resolver o problema da ineficiência que marca significativa parcela das políticas públicas brasileiras, acreditamos que sanar as deficiências assinaladas são cruciais para o aprimoramento do planejamento governamental. Isso porque as confusões, equívocos e incompletudes que envolvem as dimensões espacial, territorial e regional tendem a contribuir com a persistência e a predominância de políticas públicas ineficientes, fragmentadas, contraditórias e concorrentes, justamente por elas apresentarem pouca aderência com a dinâmica socioespacial na qual visam interferir, ou seja, por serem um tanto alheias ao processo de (re)produção do espaço. Isso é mais grave no caso daquelas políticas que focalizam suas ações no espaço, num dado território ou região, a exemplo das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional.

7.4. O Estado e as ideologias geográficas associadas à questão regional

No texto “O espectro da ideologia”, Slavoj Žižek (1996) apresenta as variações conceituais e teóricas que envolvem as discussões sobre **ideologia**. Segundo o autor,

“Ideologia” pode designar qualquer coisa, desde uma atitude contemplativa que desconhece sua dependência em relação à realidade social, até um conjunto de crenças voltado para a ação; desde o meio essencial em que os indivíduos vivenciam suas relações com uma estrutura social até as idéias falsas que legitimam um poder político dominante. Ela parece surgir exatamente quando tentamos evitá-la e deixa de aparecer onde claramente se esperaria que existisse (ŽIŽEK, 1996, p. 9).

Analisando alguns exemplos, Žižek (1996, p. 12) conclui que o conceito de ideologia deve ser desvinculado da problemática “representativista”, já que a ideologia nada tem a ver com a “ilusão”, com uma representação equivocada e distorcida de seu conteúdo social.

(...) Dito em termos sucintos, um ponto de vista político pode ser perfeitamente correto (“verdadeiro”) quanto a seu conteúdo objetivo, mas completamente ideológico; e, inversamente, a idéia que uma visão política fornece de seu conteúdo social pode revelar-se totalmente equivocada, mas não ter absolutamente nada de “ideológica” (ŽIŽEK, 1996, p. 12).

(...) Assim, uma ideologia não é necessariamente “falsa”: quanto a seu conteúdo positivo, ela pode ser “verdadeira”, muito precisa, pois o que realmente importa não é o conteúdo afirmado como tal, mas *o modo como esse conteúdo se relaciona com a postura subjetiva envolvida em seu próprio processo de enunciação*. Estamos dentro do espaço ideológico propriamente dito no momento em que esse conteúdo – “verdadeiro” ou “falso” (se verdadeiro, tanto melhor para o efeito ideológico) – é funcional com respeito a alguma relação de dominação social (“poder”, “exploração”) de maneira intrinsecamente não transparente: *para ser eficaz, a lógica de legitimação da relação de dominação tem que permanecer oculta*. Em outras palavras, o ponto de partida da crítica da ideologia tem que ser o pleno reconhecimento do fato de que é muito fácil *mentir sob o disfarce da verdade* (ŽIŽEK, 1996, p. 13, grifos do autor)²³⁸.

Embora os diagnósticos sobre as desigualdades regionais exibidos nas políticas públicas examinadas na *Parte 2* sejam verossímeis, no geral eles são demasiadamente superficiais e descolados das proposições que essas mesmas políticas anunciam como caminho à promoção do desenvolvimento e da redução das desigualdades regionais. Assim, partindo das reflexões de Žižek, é possível argumentar que o conteúdo das políticas públicas em si não é “falso”, até porque há estudos que subsidiam tanto os diagnósticos como a pertinência da adoção de tal ou qual medida para a superação das desigualdades regionais. Porém, o que permanece oculto é o fato de que as proposições são parcialmente adequadas à realidade socioespacial sob a qual incidem. Não nos parece que tal parcialidade seja resultado de mera ingenuidade ou incapacidade do Estado em fazer uma leitura razoavelmente fidedigna aos processos socioespaciais em seu território, mas de certa intencionalidade relativa à exclusão de questões estruturais que estão no cerne do nosso subdesenvolvimento e, portanto, são responsáveis pela manutenção dos mecanismos de exploração social e de distribuição absolutamente desigual das riquezas no país.

Lembremos as discussões realizadas no *Capítulo 1* sobre as dificuldades em definir e diferenciar as desigualdades regionais em relação a outras dimensões da desigualdade – as sociais, por exemplo – e as lacunas nos modelos explicativos a respeito da coerência entre conceituação, mensuração e monitoramento das desigualdades regionais, em suma, à própria definição do que seria um problema regional e quais medidas seriam cabíveis à sua superação. Podemos inferir a partir dos apontamentos de Žižek nos trechos supracitados, que as lacunas existentes são funcionais à manutenção dos mecanismos que geram e acirram as

²³⁸ O exemplo oferecido por Žižek (1996, p. 13) é bastante elucidativo: uma potência ocidental pode intervir num país de Terceiro Mundo em decorrência de violações dos direitos humanos, sendo perfeitamente “verdadeiro” que, nesse país, os direitos humanos mais elementares não estejam sendo respeitados e que a intervenção irá efetivamente melhorar esse quadro; ainda assim, essa legitimação é ideológica na medida em que deixa de mencionar os verdadeiros motivos da intervenção (interesses econômicos etc.). Portanto, o modo mais destacado dessa “mentira sob o disfarce da verdade” nos dias atuais é o cinismo, aponta o autor.

desigualdades, já que ao oferecer uma explicação crível (ainda que parcial) para justificar a atuação do Poder Público, o Estado não pode ser acusado de não atuar sobre as desigualdades.

Uma das vertentes de análise da ideologia, ressalta Žižek (1996, p. 15-16), é aquela concernente à “(...) noção imanente de ideologia como doutrina, conjunto de ideias, crenças, conceitos e assim por diante, destinada a nos convencer de sua “veracidade”, mas, na verdade, servindo a algum inconfesso interesse particular do poder”. Por conseguinte, o objetivo da crítica nessa vertente seria “(...) discernir a tendenciosidade não reconhecida no texto oficial, através de suas rupturas, lacunas e lapsos (...)”, ou seja, elucidar o fato de que lidamos com uma tensão não refletida entre o conteúdo enunciado explicitamente no texto e seus pressupostos pragmáticos ²³⁹.

Portanto, a própria parcialidade da abordagem regional nas políticas públicas evidenciaria a existência de interesses obscuros que norteiam a atuação do Estado, ou melhor, seria um indício da presença de “interesses inconfessos” que de certa maneira conduzem o Estado a “mentir sob o disfarce da verdade”, conforme pontua Žižek ²⁴⁰. Assim, julgamos que as divergências, conflitos e disputas inter e intrasetoriais explicitados em nossa investigação são úteis para iluminar as ideologias subjacentes na atuação do Estado e as formas de dominação vigentes, uma vez que nos permitem vislumbrar alguns “interesses inconfessos”.

Conforme lembra Jamie Peck (informação verbal) ²⁴¹, Bob Jessop utiliza o conceito de imaginários espaciais/escalares para abordar como novos projetos políticos são construídos com base em específicos discursos sobre o espaço, geralmente de maneira implícita, que vislumbra determinadas intervenções por parte do Estado no espaço geográfico. Esses imaginários espaciais são bastante relevantes no processo de políticas públicas, adverte Peck, embora se tenha dado pouca atenção nas pesquisas acadêmicas sobre tal aspecto.

Nesse escopo, as contribuições de Antônio Carlos Robert Moraes (2005a) são essenciais no entendimento que buscamos construir sobre as ideologias geográficas, em especial aquelas atinentes à dimensão regional. Segundo o autor, a produção social do espaço material, a valorização objetiva da superfície da Terra, a agregação de trabalho ao solo, passa pelas representações que os homens estabelecem acerca do seu espaço (Ibid., p. 15).

²³⁹ Retomando a tríade hegeliana do Em-si / Para-si / Em-si-e-Para-si, Žižek (1996, p. 15 et seq.) caracteriza as contribuições de diferentes pensadores à teoria da ideologia segundo tais vertentes teóricas. A abordagem que destacamos é aquela concernente à concepção de ideologia “em si”.

²⁴⁰ A Figura 4, exibida na página 71, seria um ótimo exemplo de como uma abordagem parcial das desigualdades regionais dificultam a apreensão da realidade e propiciam uma atuação ideológica no sentido de manter os mecanismos de (re)produção das desigualdades enquanto pretensamente se atua no seu combate.

²⁴¹ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

(...) Não há humanização do planeta sem uma apropriação intelectual dos lugares, sem uma elaboração mental dos dados da paisagem, enfim, sem uma valorização subjetiva do espaço. As formas espaciais são produto de intervenções teleológicas²⁴², materializações de projetos elaborados por sujeitos históricos e sociais. Por trás dos padrões espaciais, das formas criadas, dos usos do solo, das repartições e distribuições, dos arranjos locacionais, estão concepções, valores, interesses, mentalidades, visões de mundo. Enfim, todo o complexo universo da cultura, da política e das ideologias (MORAES, 2005a, p. 16).

Segundo Moraes (2005a, p. 22-23), as formas espaciais produzidas pela sociedade manifestam projetos, interesses, necessidades e utopias, se constituindo, portanto, como projeções dos homens na contínua e cumulativa antropomorfização da superfície terrestre. Trata-se de um processo ininterrupto, onde o próprio ambiente construído estimula as novas construções. Assim, o discurso sobre o espaço é um produto histórico e cultural, pré-ideação básica na produção do próprio objeto sob qual se exercita (Ibid., p. 25).

Portanto, o discurso sobre o espaço extrapola em muito o campo disciplinar da Geografia. Na verdade, o **pensamento geográfico** – “(...) entendido como um conjunto de discursos a respeito do espaço que substantivam as concepções que uma dada sociedade, num momento determinado, possui acerca de seu meio (desde o local até o planetário) e das relações com ele estabelecida” (Ibid., p. 32) –, está presente em diversas esferas da sociedade. Assim, em meio às múltiplas manifestações, se consolidam certas visões, se difundem certos valores, que conformam um senso comum a respeito do espaço, assinala Moraes.

Todavia esse processo não seria isento de tensões e antagonismos, muito menos seria autônomo em relação ao movimento político da sociedade, uma vez que o espaço (sua gestão, sua representação, os projetos e imagens a seu respeito) corresponde à uma das vias mais eficazes do poder. Não obstante, as discussões não se revestem da denominação de Geografia, embora seja através delas que as transformações na superfície do planeta vão sendo desenhadas, seguindo muito mais a Geografia dos Estados, da mídia etc., do que aquela presente nos currículos escolares e na academia, ainda que ambas se articulem para formar a opinião pública, aponta Moraes (2005a, p. 33).

Haveria um campo no universo das ideologias que expressa a consciência do espaço trabalhada num sentido político, que pode ser denominado de “**ideologias geográficas**” ou mesmo de “ideologias espaciais” ou “ideologias territoriais”. Trata-se da manifestação no plano das ideias da relação sociedade-espaço, que constitui a via privilegiada de relação do saber geográfico com a prática política, argumenta Moraes (Ibid., p. 44).

²⁴² Trata-se da ação dotada de um sentido, atribuído pelo executante, portanto, de natureza intrinsecamente humana, assinala Moraes (2005a, p. 16).

As ideologias geográficas alimentam tanto as concepções que regem as políticas territoriais dos Estados, quanto à autoconsciência que os diferentes grupos sociais constroem a respeito de seu espaço e da sua relação com ele. São a substância das representações coletivas acerca dos lugares, que impulsionam sua transformação ou o acomodamento nele. Imprime, enfim, localizações e identidades, matérias-primas da ação política. Adentrar o movimento de produção e consumo destas ideologias implica melhor precisar o universo das complexas relações entre cultura e política (MORAES, 2005a, p. 44).

Grosso modo, as ideologias geográficas recobririam três modalidades de discursos, assinala Moraes (2005a, p. 44), aos quais associamos alguns exemplos concernentes à temática regional brasileira identificados em nossa investigação.

A primeira modalidade de discurso seria aquela que veicula uma visão do espaço, do território, do lugar etc., como o “caráter” de uma dada área ou a “aptidão” de certas porções do planeta, ou ainda o “destino” de determinados lugares. Como exemplos destacamos: o discurso sobre as “vocações regionais” nas políticas de turismo, seja relacionado à existência de atrativos naturais (turismo de sol e mar, ecoturismo, turismo de aventura etc.) ou de atrativos culturais (patrimônio histórico); a “vocação” incontestada da Amazônia para o desenvolvimento da biotecnologia nos dias atuais (discurso proeminente nas políticas de CT&I, nas políticas industriais e mesmo nas políticas regionais); o “destino” de São Paulo como o centro econômico do país em virtude das pré-condições demandadas pelo processo de industrialização, e hoje em dia, sua especial aptidão/“vocação” atual para o desenvolvimento do setor de CT&I no país, também demandante de condições especiais; o “caráter” hegemônico das cidades, em especial aquelas do topo da hierarquia urbana, que indiscutivelmente desempenham o papel de comando das principais atividades humanas, subordinando a tudo e a todos à racionalidade urbana.

A segunda modalidade de discurso seria aquela que tenta colocar as questões sociais como qualidades do espaço, como as teses do determinismo geográfico. Como exemplo ressaltamos: a clássica abordagem que associa a pobreza e o atraso à concentração de pobres num dado lugar ou às deficiências no âmbito da qualificação profissional da população de determinada região que, portanto, não seria capaz de desenvolver setores mais avançados da economia. Essa perspectiva ignora a divisão regional do trabalho, as relações centro-periferia em suas múltiplas dimensões e escalas geográficas, e mesmo a responsabilidade do poder público no provimento de oportunidades educacionais e de trabalho digno à população local. Há uma espécie de paralelo entre a responsabilização dos pobres pela pobreza e a responsabilização das regiões atrasadas pelo seu atraso. Esse tipo de discurso pode ser notado nas políticas de CT&I no que se refere ao capital social necessário à promoção de P&D.

A terceira modalidade de discurso seria aquela diretamente normativa a respeito do espaço, em variadas escalas, como os planos e projetos que visam ordená-lo, destruí-lo, reconstruí-lo etc. Como exemplos, destacamos: as políticas regionais e as políticas urbanas, uma vez que elas se nutrem desse discurso para justificar a sua própria existência, mas também as políticas de logística e transportes, que estariam no cerne da ordenação territorial.

Tais discursos geográficos variam por lugar, por sociedade e, principalmente, pela época em que foram gerados, já que são construções engendradas dentro de formas de pensar historicamente determinadas, que dizem respeito não apenas aos paradigmas da reflexão, mas à própria sensibilidade humana, pontua Moraes (2002, p. 27)²⁴³. Por conseguinte, a análise das ideologias geográficas na política brasileira seria reveladora das particularidades de nossa formação econômico-social: a dimensão espacial seria uma determinação fundamental da história brasileira, uma vez que o Brasil, enquanto país colonial, nasceu no bojo de uma concepção de “território a conquistar”, sob o signo da violência (MORAES, 2005a, p. 95, 97).

(...) A imagem da terra a ocupar é bastante cara às classes dominantes, a população sendo vista como um instrumento desse processo. A visão do “espaço a se ganhar” é recorrente, do colonizador lusitano que se defronta com uma natureza estranha ao fazendeiro paulista que “conquista” as terras do Oeste. Para os primeiros, as populações nativas eram parte dessa natureza, dadas do solo a serem exploradas (vide as longas discussões dos concílios a respeito do estatuto humano do “gentio”). Para o segundo, o homem é apenas um instrumento a serviço da realização do produto local, o boi, a planta, ou o minério.

A imagem do “país em construção”, com uma formação territorial ainda inconclusa, estimula em muito os expedientes de controle social. Historicamente, sempre que a população aparece como empecilho à acumulação a solução implementada se dá pela eliminação do elemento de atrito. Até hoje se reproduzem os mecanismos, apontados por Florestan Fernandes²⁴⁴, da “reação tribal à conquista”: aniquilamento, fuga para oeste,

²⁴³ Cf. “Território e movimento integralista: uma contribuição ao estudo das ideologias geográficas no pensamento autoritário brasileiro das décadas de 1920-1930” (BOMFIM, 2001), “Território e destino nacional: ideologias geográficas e políticas territoriais no Estado Novo (1937-194)” (DINIZ FILHO, 1993), “Território e desenvolvimentismo: as ideologias geográficas no Governo JK (1956-1960)” (BESSA, 1994) e “A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)” (BOMFIM, 2007). No geral, tais pesquisas apontam como ideologias geográficas os discursos estatais sobre a ocupação socioeconômica do território (frentes de expansão em direção ao “sertão”), sobre a integração nacional (integração territorial *stricto sensu*), sobre a modernização do país e de regiões específicas (via urbanização e industrialização), e sobre a tecnificação do território (em especial a criação de infraestrutura de transportes e de energia). Essas ideologias geográficas excluiriam do debate as contradições sociais, esmaecidas pelo discurso de que o progresso e o desenvolvimento alcançados por meio da ação do Estado iriam beneficiar a todos. Assim, a retórica e a atuação do Estado foram marcadas por grandes contradições nos períodos analisados, já que se buscava cooptar as classes e grupos sociais em conflito ao se anunciar um projeto nacional que demandaria o esforço e a colaboração de todos. Parte das contradições apareciam no discurso ambíguo que opunha o atrasado (rural/agrário) ao moderno (urbano/industrial) ou mesmo nas oscilações entre visões positivas e negativas do regionalismo e das regiões. Portanto, cada qual a sua maneira, os autores concluem que as intervenções no território foram usadas para conter os conflitos sociais, mobilizando a imagem do “país em construção”.

²⁴⁴ FERNANDES, Florestan. Os tupis e a reação tribal à conquista. In: _____. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Ed. Pioneira, 1966.

ou submissão ao explorador. Assim, vai sedimentando-se uma ótica, ao nível das classes dominantes, de claro conteúdo anti-humano, onde o país é identificado com o seu espaço, sendo a população um atributo dos lugares (MORAES, 2005a, p. 98)

Nossa análise das políticas públicas federais brasileiras formuladas entre 2003 e 2014 indicam que essa visão do “território a conquistar” permanece. Vejamos alguns exemplos.

Os investimentos em biotecnologia na Amazônia se pautam na visão de que a riqueza regional corresponde justamente os recursos naturais de flora e fauna disponíveis para a produção de mercadorias. Geralmente a região é tida como a floresta, ignorando-se a população que nela habita, que passa a ser notada quando propicia modos mais eficientes de explorar economicamente a natureza, via apropriação de conhecimentos dos povos tradicionais, a exemplo da identificação de princípios ativos por parte da indústria farmacêutica e cosmética. Caso contrário, a tendência tem sido considerar os povos indígenas, as comunidades ribeirinhas e extrativistas como empecilho ao desenvolvimento e, assim, a limpeza étnica de povos indígenas promovida pela expansão do agronegócio e da mineração passa ao largo do Poder Público e das grandes discussões nacionais, da mesma forma que a qualidade de vida das populações ribeirinhas e extrativistas é sistematicamente ignorada. Essa “janela de oportunidades” propiciada pela biotecnologia também estaria presente nos debates sobre o desenvolvimento do Nordeste a partir do aproveitamento econômico da Caatinga.

Por sua vez, as políticas de logística e transportes e as políticas industriais têm se fundamentado no paradigma da infraestrutura econômica, ou seja, no imperativo de se instalar objetos técnicos, sobretudo por meio de grandes projetos de investimentos, para ocupar economicamente o território e assim possibilitar a valorização do capital associada ao processo de produção e de circulação de mercadorias.

Há também os paradigmas da urbanização e da industrialização, segundo os quais quanto mais urbanizado e industrializado um lugar mais desenvolvido e hegemônico ele será. Trata-se de uma ideologia geográfica sustentada desde o Estado Novo (1937-1945), conforme expõe Luís Lopes Diniz Filho (1993, p. 88-94), associada à ideologia geográfica da ocupação socioeconômica dos vazios territoriais, e, portanto, da tecnificação do território, além das ideologias geográficas da integração nacional e da modernização do país, todas amarradas em torno de um projeto nacional erigido com base no discurso sobre o “Brasil em construção”.

Praticamente todas as políticas analisadas reproduzem em algum grau essa ideologia geográfica do território nacional como a essência do Estado brasileiro, e não do povo como sua principal razão de existir. Retomando os apontamentos de Žižek (1996), sob esse aspecto o conteúdo das ideologias geográficas não seriam “falsos”, mas na verdade “parciais”, tanto

no sentido de que se restringem a uma faceta específica da realidade (o território como elemento basilar do Estado-Nação), quanto no sentido de que o foco em tal faceta não é aleatório, é intencional e se articula com a satisfação de interesses particulares (a instrumentalização do povo no projeto de construção do país).

Moraes (2005a, p. 99) explica que “(...) a ideia do nacional tem, assim, forte conotação cartográfica. O Brasil como uma dada porção de espaço.” Logo, se destaca a retórica sobre “com qual povo contamos para construir o país”, presente em nossa história. O escravagismo teve um papel essencial nisso, uma vez que a abolição da escravidão não significou a superação da exclusão social e da intensa exploração do ex-escravo de origem africana, levando inclusive às políticas de embranquecimento da população mediante o incentivo à imigração de colonos europeus, a fim de “elevar a qualidade da população”, nota Moraes (2002, p. 117). Os argumentos de base naturalizante teriam sido bastante úteis nessa situação de identidade histórica problemática, já que no momento da independência (1822) metade da população era constituída por escravos e, dessa maneira, o Estado brasileiro nascente manteve o território como parâmetro de referência de sua unidade nacional, vendo o povoamento como tarefa básica a ser realizada no processo de construção do país (Ibid., p. 42).

A nosso ver, esse aspecto está presente nas discussões sobre a questão regional brasileira: i) nas políticas da segunda metade do século XX, quando levar o desenvolvimento para Centro-Oeste ou para a Amazônia era sinônimo de povoar tais regiões, inclusive incentivando movimentos migratórios internos – a exemplo da exploração da borracha ou dos projetos de colonização agrária na Amazônia; ii) nas recentes políticas públicas federais, para as quais o desenvolvimento de regiões atrasadas exige que se dote a população local com habilidades e qualificações semelhantes à das população de regiões já desenvolvidas, ou seja, busca-se replicar as características não apenas econômicas mas também sociais presentes alhures, como indicam as discussões sobre o conceito de capital social e as noções de boas práticas na gestão de negócios e na administração pública, presentes no âmbito das políticas de CT&I e nas políticas industriais. Destarte, o problema reside na população local que não é suficiente ou mesmo apta para promover o desenvolvimento regional.

O processo de formação do Estado brasileiro teria culminado num Estado territorial, mas não num Estado nacional, advoga Moraes (2002, p. 103). Segundo o autor:

(...) a identidade foi alçada à condição de projeto, a ser construído junto com o próprio aparelho de Estado. Conforme as circunstâncias, a expansão territorial e/ou a ocupação do território puderam ser apresentadas como projeto nacional básico, dotado de sentido e de identidade para a existência do Estado (MORAES, 2002, p. 103).

(...) tem-se um território a ocupar e um Estado em construção, mas a população disponível não se ajusta à identificação de uma *nação* conforme os modelos identitários vigentes nos centros hegemônicos (Ibid., p. 115).

Assim sendo, a decorrência de tomar o território como a essência do Estado e da nação brasileiros e não a sociedade seria a emergência de ideologias regionalistas, ou seja, a construção de identidades regionais a partir do estabelecimento de laços entre os indivíduos tendo por referência os locais de origem ou de resistência, pontua Moraes (2005a, p. 101-102). Isso criaria falsas comunidades de interesses e diluiria as desigualdades de classe na identidade regional, veiculando uma ilusão de identidade sem referência social objetiva.

Cabe destacarmos um exemplo atinente a temática regional contemporânea: o *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste 2007-2020* (BRASIL/MI, 2007, p. 134) assume em seu diagnóstico que, embora a macrorregião seja reconhecida do ponto de vista administrativo, há um limitado sentimento de identidade regional, logo, caberia ao *Plano* estimular a conformação de uma identidade regional centro-oestina, a fim de aumentar a unidade e coesão regional e propiciar o sucesso das políticas regionais.

Ademais, o discurso regionalista aparece como um daqueles que tornam os processos sociais qualidades do espaço, tomando as relações entre pessoas e classes como relações entre lugares, destaca Moraes (2005a, p. 102; 2002, p. 124). Uma consequência seria a retórica de disputas entre as regiões, por exemplo, a exploração do Nordeste pelo Sudeste, a indisposição deste em transmitir parte de seus recursos financeiros para as políticas de caráter compensatório em outras regiões etc. Ainda que haja relações inter-regionais pautadas numa divisão territorial do trabalho, inclusive com a emergência de relações tipo centro-periferia no âmbito subnacional – como diversos autores citados antes pontuaram –, Moraes alerta que os lugares não são sujeitos, ou seja, somente pessoas podem explorar lugares e pessoas.

Assim, a acepção do Brasil como uma porção territorial e não como um povo

(...) enraíza-se no pacto oligárquico formado entre as elites regionais que sustenta as bases políticas do novo Estado. Controlar a terra e o trabalho, e expandir fisicamente a economia nacional constituem os alicerces do pacto, que expressa bem a ótica geopolítica que o fundamenta. *Construir o país* é o mote ideológico que orienta um projeto nacional que, atravessando diferentes conjunturas e distintos atores políticos, firma-se como uma das metas hegemônicas na história do império brasileiro. A eficácia de tal ideologia advém do fato de agregar num mesmo enunciado um conjunto de valores caro às elites, entre eles a sacralização do princípio de manutenção da integridade do território nacional, valor supremo justificador de qualquer ação estatal (MORAES, 2002, p. 116)

As políticas regionais ao longo de todo o século XX vão reafirmar essa ideologia da ocupação socioeconômica e da integração nacional, a exemplo da atuação da Fundação Brasil Central (FBC), criada em 1943 e transformada em Superintendência do Desenvolvimento do

Centro-Oeste (Sudeco) em 1967, e da atuação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criada em 1953 e transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) em 1966 (SILVA, 2014). A retórica da conquista territorial sobre os fundos territoriais²⁴⁵ se mantém presente, ainda que no bojo das concepções e projetos acerca do espaço brasileiro o discurso sobre a modernização das regiões atrasadas tenha ganhado destaque no âmbito do planejamento governamental a partir da década de 1950, já que as ideologias geográficas de tempos em tempos reciclam os seus discursos, aponta Moraes (2005a, p. 106). Assim, o papel que a noção de “civilização” cumpriu na antiga mentalidade teria sido ocupado pelo conceito de “modernização”, argumenta Moraes (2002, p. 121). Portanto,

a idéia do “país em construção” recebe um novo ímpeto com o surto modernizador, num movimento que tem o plano viário e a interiorização da capital [construção de Brasília] como exemplos evidentes. A discussão acerca dos “dois Brasis”, defendendo a superação da porção atrasada (“semifeudal” etc.), externaliza uma nova roupagem do velho viés de tomar processos sociais por qualidades do espaço. As mazelas nacionais são espacializadas de forma que o Brasil “moderno” apareça como uma verdadeira “terra sem males” (MORAES, 2005a, p. 107).

A modernização das regiões atrasadas introduz a legitimação da racionalidade técnica do planejamento governamental, com grande destaque ao ordenamento territorial e a ideologia geográfica da integração nacional, adverte Moraes (Idem). Embora esse viés da modernização tenha se consolidado ao longo dos Governos militares (1965-1985) conforme expõe Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), ainda hoje o planejamento governamental se alicerça nessa retórica, mas agora em conjunção com a globalização e a neoliberalização. Em nossa apreciação, “modernizar” no contexto atual também diz respeito à inserção de economias regionais no mercado internacional globalizado, não raro por meio de relações diretas entre o local e o global. Seja na segunda metade do século XX ou no início deste século XXI, a modernização se reveste de um caráter conservador, já que as estruturas sociais que reproduzem a exclusão e as desigualdades permanecem.

Na avaliação de Moraes (2002, p. 131), o mote colonial da conquista repõe-se cotidianamente na prática estatal: o território, e não o povo, sendo o alvo prioritário das políticas públicas. Portanto, o desafio posto na atualidade seria o de pensar o Brasil como uma sociedade, requalificando a abordagem do território nacional, que deveria ser entendido como o patrimônio da nação e não a sua razão de ser.

²⁴⁵ São aqueles espaços ainda não usados, não devastados pelo processo de ocupação socioeconômica, reservados para apropriação futura face à expansão de fronteiras econômicas (MORAES, 2002, p. 88).

À GUIA DE CONCLUSÃO: O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO NA SOCIEDADE E NO ESPAÇO GEOGRÁFICO

Embora nas primeiras décadas do século XX tenham ocorrido diversas experiências relacionadas ao **planejamento econômico nacional e regional** no Brasil, ambos se estabeleceram apenas na década de 1950, com o *Plano de Metas* do governo de Kubitschek no âmbito da planificação econômica global e com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no tocante à escala regional. Desde os seus primórdios, o planejamento econômico nacional esteve relacionado às demandas por maior racionalização da ação governamental com vistas a fomentar o crescimento econômico e o aproveitamento dos recursos disponíveis no território nacional. Por sua vez, o planejamento regional, tem sido associado às discussões sobre as desigualdades e o desenvolvimento no âmbito sócio-econômico-espacial (SILVA, 2014).

Importantes intérpretes do Brasil nos legaram preciosas contribuições sobre o tema. Celso Furtado (BRANDÃO, 2013b, p. 26; IBGE, 2003, p. 15-16), por exemplo, argumenta que para o Brasil superar o atraso acumulado – próprio da condição de subdesenvolvimento – seria imprescindível buscar uma racionalidade mais abrangente que aquela oferecida pelo mercado, sendo o planejamento uma técnica social capaz de ordenar a ação estatal, num horizonte temporal mais duradouro.

Conforme destaca Carlos Brandão (2013b, p. 26), na visão de Celso Furtado somente o processo de planejamento revelaria os interesses postos, tornando menos opacas as relações de poder e os projetos políticos em disputa. No entanto, para viabilizar as transformações estruturais em direção a uma trajetória de desenvolvimento que confrontasse as desigualdades regionais e sociais seria necessário buscar novas bases sociopolíticas de sustentação do Estado, num verdadeiro projeto de ruptura com a ordem estabelecida. No contexto atual, somente com o apoio da sociedade o Estado conseguiria retomar a “alavanca do poder” que o país renunciou nos anos 1980 e 1990 em favor de atores estrangeiros.

Celso Furtado (2013b, p. 46) aponta que o poder existe como um sistema, sendo que os centros de decisão mais importantes deste sistema na economia capitalista se situam no Estado. Por conseguinte, o atraso acumulado no Brasil encontra explicação na história, pois as políticas econômicas que em grande parte respondem por ele não são fruto da fatalidade, mas sim a expressão de forças sociais identificáveis que atuam por meio da ação reguladora do Estado (FURTADO, 2013d, p. 57).

Não obstante, Furtado (2013a, p. 155) também aponta como importantes centros de decisão as grandes empresas que lideram mercados internacionais e planejam a médio e longo prazos relevantes setores da atividade econômica. Assim, Furtado (2013c, p. 139) defende que somente por meio do planejamento seria possível superar o subdesenvolvimento, partindo-se das especificidades deste fenômeno²⁴⁶. Para o autor, “(...) só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão espaço no cálculo econômico” (FURTADO, 2013e, p. 385).

Portanto, partindo-se da definição de objetivos comuns na fase de planejamento seria possível coordenar a ação na fase de execução dos diversos órgãos governamentais para promover o desenvolvimento regional, assinala Furtado (2009e, p. 152), já que esta tarefa exige visão de conjunto, profundidade e perspectiva (Ibid., 2009c, p. 165).

A exemplo do Nordeste, Furtado (2009a, p.175 *et seq.*) assinala que conceber o problema da região como um problema de desenvolvimento seria abordá-lo de forma positiva e dinâmica, uma vez que o desenvolvimento corresponde a um processo multiforme, de progressiva diferenciação e complementaridade entre as partes de um sistema econômico. Consequentemente, uma política de desenvolvimento deveria olhar simultaneamente em múltiplas direções, mas sem perder a unidade de propósito. Citando trechos do Plano Trienal, de sua autoria, Furtado (2014, p. 347) adverte:

Em economia, como em tudo mais, planejar significa apenas disciplinar o uso dos meios, para conseguir, com o mínimo de esforço, fins previamente estabelecidos. Para que exista planejamento, é necessário, portanto, que a política econômica estabeleça com nitidez e coerência os fins a alcançar. Em segundo lugar, é necessário que exista compatibilidade entre esses fins e os meios disponíveis. A coerência dos objetivos e a compatibilidade entre meios e fins são requisitos prévios a todo planejamento autêntico.

Tânia Bacelar de Araújo (2009, p. 35 *et seq.*) aponta que Celso Furtado contestava diversas teses hegemônicas, dentre as quais a ideia de que o que se fazia de bom para o Brasil, numa perspectiva regional, não poderia ser ruim para o Nordeste. Nas palavras de Furtado (2014, p. 245), “(...) o Brasil enfeixa disparidades regionais de caráter estrutural, razão pela qual determinada medida de política econômica pode acarretar consequências diversas ou mesmo contraditórias, conforme a região do país (...)”.

²⁴⁶ Para Furtado (IBGE, 2003, p. 15), o subdesenvolvimento corresponde a uma situação de dependência que decorre de como as economias se inserem nas correntes de expansão do comércio internacional, a partir da Revolução Industrial. Não se sai do subdesenvolvimento sem grande esforço de transformação para enfrentar os problemas estruturais, pois não há um avanço automático para o estágio de desenvolvimento.

Mas, para encetar uma política de desenvolvimento que considerasse as especificidades regionais, seria necessário reestruturar e aparelhar o Estado para o efetivo desempenho da complexa função de mentor do desenvolvimento, uma vez que as transformações pontuais na estrutura administrativa são insuficientes, adverte Furtado (2009b, p. 35). Por conseguinte, seria imperativo realizar autênticas reformas nos planos político, econômico e administrativo, das quais a Sudene em sua origem seria um exemplo (FURTADO, 2009c, p. 166), especialmente por sua estratégia de manter estritamente unidos a ação técnica e o comando político. Para Furtado (2009a, p. 177-178):

(...) Quando afirmamos que a Sudene é um órgão estritamente técnico, queremos dizer que ela é independente de toda injunção político-partidária. Mas não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, e nenhuma política pode alcançar eficácia sem o apoio dos centros principais do poder político. O que singulariza a Sudene é que, nela, a técnica e a política não estão isoladas em dois planos distintos. (...) Por essa forma, tratou-se de evitar o dualismo que no passado foi fatal para a autoridade técnica. Essa unidade do técnico e do político permitiu à Sudene comunicar-se diretamente com a opinião pública. (...) Houvéssemos conservados em círculos herméticos a análise dos problemas objetivos da região, isolando o povo daquilo que se convencionou chamar de “problemas técnicos”, e permitindo que a discussão aberta se limitasse ao entrechoque de pontos de vista particulares de políticos locais, e teríamos apenas repetido o passado sem maiores possibilidades de sobrevivência. (...) A ação do técnico, em nossa geração, tem necessariamente uma dimensão social. (...) Havendo tomado consciência deste fato, o técnico já não pode ignorar os fins últimos da ação social dentro da qual se insere o seu esforço. Pelo contrário, deve participar na definição desses fins, traduzindo-os em elementos de racionalidade. Dessa forma, os homens de formação científica poderão contribuir decisivamente para que os objetivos do desenvolvimento econômico e social não sejam transformados em mitos. A luta pelo desenvolvimento é também uma luta pela racionalidade na política, pois somente superando as mitologias ideológicas poderemos evitar o domínio do povo por demagogos e aventureiros.

Araújo (2009, p. 38) ressalta que uma das teses centrais de Celso Furtado era levar o estado desenvolvimentista para o Nordeste, contrapondo-se às teses hegemônicas dos liberais e das oligarquias regionais. Outra ideia-força defendida pelo economista era a importância do projeto nacional, já que seria insuficiente pensar o desenvolvimento regional sem pensar o Brasil. A importância do projeto nacional e sua relação com o desenvolvimento regional também é ressaltada por Francisco de Oliveira (2009, p. 202), que associa ambos à construção de uma verdadeira democracia no país.

Ademais, Furtado (2013f, p. 363) enfatiza a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento tomando como exemplo a região Nordeste, uma vez que esta ostentou taxas elevadas de crescimento e de industrialização nos anos 1960 e 1970 sem equivalente avanço social. Conforme o autor, o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente,

expressão de uma vontade política. Assim, “(...) o desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente uma via de acesso a formas sociais mais aptas para estimular a criatividade humana e para responder às aspirações de uma coletividade (...)” (Ibid., p. 168).

Por outro lado, retomando sua experiência na Sudene, Francisco de Oliveira (2008, p. 128) se contrapõe a Celso Furtado, assinalando que o planejamento é uma forma de conflito social, uma configuração típica da *rationale* do capitalismo monopolista e, ao mesmo tempo, do Estado anti-Nação, que tenta reconstruir pelo planejamento a “comunidade ilusória” pela qual diz representar a Nação.

Para Oliveira (2008, p. 129), “(...) o planejamento não é a mesma coisa em qualquer espaço social do capitalismo monopolista. Planejamento é, sem sombra de dúvida, uma forma técnica da divisão do trabalho, mas não é apenas isso nem principalmente isso (...)”. O planejamento não deve ser visto apenas como uma técnica de alocação de recursos, em qualquer nível, nem como uma panaceia. As revoluções sociais, quaisquer que sejam, não podem ser compreendidas nos estreitos limites de uma teorização sobre o planejamento, ainda que sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade seja, antes de tudo, um indicador do grau de tensão do conflito social, envolvendo diversas forças e agentes econômicos, sociais e políticos (Ibid., p. 138-139). Nas palavras de Oliveira (2008, p. 140):

O que o planejamento *não pode* realizar é a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria: a antítese dialética entre valor e mais-valia, entre trabalho morto e trabalho vivo, trabalho pago e trabalho não pago; mas desde que o planejamento no sistema capitalista limite-se a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limite-se a repor os pressupostos da produção capitalista, sua possibilidade torna-se perfeitamente plausível: em síntese, o planejamento num sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital. Pode operar exatamente nesse sentido, *na mudança da forma* da mais-valia que deve ser reposta para a continuidade do ciclo; para dar um exemplo, que cabe como uma luva no caso do planejamento regional para o Nordeste do Brasil, desde que foi capaz de transformar uma parte da mais-valia, os impostos, e fazê-los retornar sob o controle da burguesia *como capital*, o Estado tornou-se capaz de operar uma mudança de forma do excedente que retornou ao processo produtivo. *Isso, e somente isso*, é o que o planejamento pode fazer num sistema capitalista. (...)

Citando Paul Baran em conferência pronunciada na Sudene em 1963, Oliveira (2008, p. 142) adverte que “não é o planejamento que planeja o capitalismo, mas é o capitalismo que planeja o planejamento”. Por sua vez, tendo em vista os processos de reescalonamento do Estado a partir dos anos 1970, Brenner (2004, p. 16) enfatiza que não é mais o capital que

dever ser moldado na geografia (territorialmente integrada) do espaço estatal, mas o espaço estatal que deve ser moldado na geografia (territorialmente diferenciada) do capital.

Nesse panorama, Limonad (2014b, p. 89) aponta que

(...) o planejamento, principalmente o estatal, tende a se constituir como um poderoso instrumento político e ideológico que articula ações a um sistema de valores, que contribuem a um só tempo para legitimar a política do Estado, bem como para veicular um sistema de valores hegemônicos para o conjunto da sociedade.

Oliveira (2008) recusa a compreensão da emergência do planejamento no Nordeste do Brasil, sob o enfoque dos desequilíbrios regionais, examinando-o sob a ótica da divisão regional do trabalho, ou seja, pela ótica do processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no país. Para o autor, o enfoque tradicional pautado nas diferenças quantitativas e qualitativas de indicadores socioeconômicos entre as regiões centra-se nos resultados dos desenvolvimentos diferenciais inter-regionais e não no processo de constituição destes diferenciais.

Embora a base teórica do planejamento regional no Nordeste brasileiro possa ser permeada pela tradição estruturalista do pensamento latino-americano, sua essência seria neoclássica, ou seja, funda-se na ideia de alocação ótima de fatores, ressalta Oliveira (2008, p. 142). Para o sociólogo, uma abordagem centrada no exame da divisão regional do trabalho e nas suas mutações, sob o controle hegemônico da produção capitalista, poderia levar ao entendimento da natureza do conflito que levou à criação da Sudene, por meio do exame do desenvolvimento desigual inter-regional, da desigualdade de caráter e de ritmos dos conflitos sociais nas diversas regiões que polarizavam e expressavam as contradições da expansão capitalista no Brasil, pelo exame dos diferenciais da acumulação global em todo o país e finalmente pela investigação do que é uma região num contexto nacional hegemonicamente controlado pelos setores mais avançados da produção capitalista (Idem).

Destarte, seria possível reconhecer a existência de espaços econômico-político-sociais em que o capital comercial comanda as leis de reprodução, sem penetrar propriamente na produção, diferenciando-se de outros espaços geográficos nos quais o capital penetrou no sistema produtivo, sendo o responsável pela reprodução do sistema. Assim, a especificidade de cada região completa-se num quadro de referências que incluía outras regiões com níveis distintos de reprodução do capital e diferentes relações de produção (OLIVEIRA, 2008, p. 148). “(...) O planejamento emerge aqui como uma forma da intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala nacional e regional, e que toma a aparência de conflitos inter-regionais (...)”. Portanto, o planejamento não é uma forma

“neutra” da presença de um Estado “mediador”, mas sim um meio para forçar a homogeneização, rumo a “integração nacional” (Ibid., p. 149).

Para Oliveira (2008, p. 175), a ação “planejada” do Estado, no sentido de transformar as condições sociais e produtivas, só ocorre quando se chega a um ponto de ruptura, em que não apenas a estrutura existente não tem mais condições de continuar a reproduzir-se, como se vê seriamente ameaçada pela emergência política dos agentes que lhe são contrários. Logo, não foi a estagnação ou a miséria que forçou o planejamento no Nordeste, mas a necessidade de subordinar a oligarquia agrária e industrial da região aos interesses da burguesia industrial do Centro-Sul, facilitando sua expansão por todo o território do país. Assim, o discurso sobre a “unidade e a segurança nacional”, presentes, inclusive nos documentos associados à criação da Sudene, são mera retórica, uma “fórmula eufemística que no fundo queria dizer ‘risco para a expansão do capitalismo no Brasil’”, argumenta Oliveira (2008, p. 249).

Para além das divergências entre as interpretações de Celso Furtado e Francisco de Oliveira no que diz respeito ao planejamento governamental, tendo como base a experiência da Sudene, podemos inferir que a mera formulação de planos, ainda que bem fundamentados tecnicamente, é uma condição necessária mas insuficiente para a superação das desigualdades regionais. As condições políticas e sociais nas quais os planos são formulados e implementados importam. Neste panorama, a coesão entre os diversos planos também é condição essencial para o sucesso do planejamento em si e para a superação das desigualdades regionais, segundo discutimos nesta investigação. Mas, os constrangimentos ao potencial do planejamento em promover o desenvolvimento social, econômico e espacial numa acepção mais ampla, fundada em noções de justiça social e espacial, não se restringem aos desafios da “boa governança”, ou seja, na pactuação de objetivos e na ação coordenada dos diversos órgãos governamentais. É preciso problematizarmos o Estado mais a fundo.

Embora o Estado não detenha exclusividade no tocante à produção do espaço, ele busca orientar a ação de outros atores por meio do planejamento nas escalas nacional e regional e do ordenamento territorial. Nesse aspecto, Bomfim (2007) destaca a adoção de instrumentos, teorias e ideologias por parte do Estado, realizada a partir de escolhas bastante seletivas, a fim de atingir determinados objetivos.

Assim, embora sejam justificadas por critérios técnicos, as políticas públicas de cunho regional e suas regionalizações do espaço possuem um viés político e um caráter conflituoso, não havendo a pretensa neutralidade comumente advogada pelo Estado. Conforme assinala Francisco de Oliveira (2008, p. 23), o planejamento é

(...) uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. (...)

Para Octávio Ianni (2009, p. 289), as estruturas econômicas e de poder são as duas faces conexas do planejamento, influenciando-se e determinando-se reciprocamente, de forma intensamente imbricada. Ainda que os planejadores se atenham, em geral, às relações e processos relativos ao âmbito econômico, “(...) em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder (...)”, buscando transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social, assinala o autor.

No trecho a seguir, apresentado num item intitulado “Planejamento não é plano é política”, José Celso Cardoso Júnior (2015, p. 19) nos oferece apontamentos esclarecedores:

Planejamento é processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na gestão e comunicação interna e externa ao governo etc. Mas que fique claro: planejamento é antes de tudo a arte da boa política. Logo, planejamento é processo tecnopolítico – contínuo, coletivo e cumulativo –, por meio do qual se dá concretude a projetos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e as normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas. Neste sentido, os planos – como documentos formais do planejamento – podem e devem ser elaborados para explicitar, ratificar e aperfeiçoar o processo geral de planificação, nos termos aqui propostos.

José Antônio Puppim de Oliveira (2006, p. 273) também assinala que o planejamento deve ser visto como um processo de decisão político-social, e não como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário. Segundo o autor, “(...) temos uma cultura de planos, com a ideia de antever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível (...)” (Ibid., p. 281-282).

Nicos Poulantzas (1978, p. 106) adverte que, acreditar que o Estado possui, de um lado, funções políticas de caráter repressivo e ideológico e, de outro lado, funções econômicas de caráter técnico e neutro – abrangendo a confecção de planos – é tão falsa como a que considera que o Estado possui apenas o papel repressivo e ideológico sem nenhum aparelho econômico. Nesse panorama, Poulantzas (1985, p. 61-62) assinala que a atuação do Estado está intimamente relacionada à divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual, pois esta não diz respeito apenas à cisão entre os que trabalham com a cabeça e os que trabalham com as mãos. Esta divisão remete diretamente às relações político-ideológicas, uma vez que há

uma legitimação ideológica do poder instituído na modalidade da técnica científica, ou seja, a legitimação de um poder como decorrente de uma prática científica racional.

Por conseguinte, a separação entre o trabalho intelectual e o trabalho manual é decisiva no caso do Estado, verificando-se em sua própria materialidade: a imagem do trabalho intelectual (saber-poder) é concretizada nos aparelhos de Estado face ao trabalho manual tendencialmente polarizado nas massas populares separadas e excluídas dessas funções organizacionais (Ibid., p. 63). Desta forma, há uma

(...) legitimação das práticas do Estado e de seus agentes como portadores de um saber particular, de uma racionalidade intrínseca. Tudo isso, aliás, não faz mais que reforçar-se atualmente, sob as formas particulares da relação ideologia-saber-ciência que implica a transformação da ideologia jurídico-política em ideologia tecnocrática (Ibid., p. 64)

O Estado pauta as suas ações num discurso da estratégia e da tática, imbricadas à ideologia dominante alimentada igualmente pela ciência-saber monopolizados pelo Estado, a exemplo dos conhecimentos econômicos, políticos e históricos, aponta Poulantzas (1985, p. 65). Essa relação saber-poder situa-se na ossatura organizacional do Estado, fundamentada no trabalho intelectual cristalizado por este (Ibid., p. 66).

Enfim, essa relação poder-saber se traduz por técnicas particulares de exercício do poder, por dispositivos precisos, inscritos na trama do Estado, de distanciamento permanente das massas populares dos centros de decisão: por uma série de rituais, de formas de discurso, de modos estruturais de tematização, de formulação e tratamento dos problemas pelos aparelhos de Estado de maneira tal (monopolização do saber) que as massas populares (nesse sentido trabalho manual) ficam de fato à parte disso (POULANTZAS, 1985, p. 67-68).

Poulantzas (1985, p. 68) adverte que não se trata de reduzir o Estado à divisão do trabalho intelectual e manual, mas de mostrar que a esfera das relações mercantis não basta para compreendê-lo. A esse respeito, há décadas Betty Mindlin Lafer (1970) já apontava a dimensão política como essencial ao sucesso do planejamento econômico governamental.

Para Lafer (1970, p. 26-27) o planejamento econômico governamental desconsiderava variáveis importantes no âmbito do diagnóstico e das proposições, tais como “(...) a organização administrativa e burocrática, os recursos financeiros e orçamentários, os requisitos à implementação e execução dos planos, as influências das instituições vigentes e do quadro político do momento (...)”. Não obstante, a principal deficiência dos planos governamentais referia-se a alguns elementos que talvez sequer fossem passíveis de inclusão nos modelos de elaboração e formulação e de análise do planejamento: “(...) a coesão política em torno dos planos, a coincidência entre objetivos dos membros da coletividade, a ligação

entre estrutura política e a eficácia do sistema, a consciência da necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa”.

Até hoje, tais elementos são de difícil identificação e praticamente imensuráveis, daí o caráter qualitativo das análises que se debruçam sobre eles. Levando em consideração os apontamentos de Lafer, nossa apreciação crítica das políticas públicas buscou considerar a dimensão política do planejamento como algo essencial para superarmos a ilusão de neutralidade técnica que o envolve, bem como a ideia fantasiosa de que sua deficiência crucial é a mera falta de coordenação ou de cooperação governamental, ou melhor, de “governança”.

Conforme ressalta Poulantzas (1985, p. 158), a unidade-centralização do Estado ocorre por um complexo processo: alguns centros de decisão, dispositivos e núcleos dominantes no arcabouço do Estado são permeáveis mormente aos interesses da classe ou fração hegemônica, tornando-se pontos de estrangulamento de medidas tomadas em alhures, ainda que dentro do Estado. Essa unidade se estabelece por toda uma cadeia de subordinação de determinados aparelhos a outros e pela dominação de um aparelho ou setor do Estado, podendo resultar no deslocamento das funções e esferas de competência entre aparelhos e descompassos constantes entre poder real e poder formal. Dessa forma, o Estado preenche o papel geral de “fator de coesão” da formação social, ou seja, um papel geral de organização e de regulação, mas esse papel não é distinto de suas funções em relação à luta de classes. Esse papel é a expressão concentrada da hegemonia de classe. Isso contradiz as concepções referentes à planificação capitalista apreendidas como política “racional” e “coerente” de um aparelho parcialmente “técnico” e “neutro” (POULANTZAS, 1978, p.183).

A Análise de Política que empreendemos nessa investigação – pautada na identificação das instituições governamentais e na caracterização de suas relações institucionais, na observação dos grupos de interesses internos e externos às instituições e na caracterização do padrão de atuação do Estado –, explicitou que tensões, divergências, conflitos e disputas estão largamente presentes no planejamento governamental brasileiro. Tais elementos se retroalimentam do caráter fragmentado, setorialista e compartimentado da administração pública, que por sua vez culmina na existência de políticas públicas desarticuladas, concorrentes e contraditórias.

Sobre este aspecto, cabe-nos lembrar que o Estado é um constructo social, ou seja, os conflitos que existem na sociedade em certa medida são reproduzidos no arcabouço do Estado e, por conseguinte, estão presentes no planejamento governamental e nas políticas públicas. Ainda que uma das premissas fundamentais desta investigação seja associar a falta de coordenação e cooperação na esfera do planejamento como uma das razões da não superação

das desigualdades socioespaciais, temos clareza que tais aspectos não correspondem à solução para todos os problemas do planejamento e do subdesenvolvimento brasileiro. Embora sua deficiência seja um dos fatores que mantém e aprofundam as desigualdades e disparidades regionais e o seu aprimoramento possa auxiliar na concreção da superação de nossos maiores desafios, ressaltamos que ambos são elementos de uma realidade bastante complexa e vasta.

Ester Limonad (2014b, p. 83-86) insere um importante aspecto nessa discussão sobre a essência do planejamento governamental: o descompasso entre as racionalidades técnica, científica e do senso comum, conforme sintetiza a figura a seguir.

Figura 37 - O planejamento segundo Ester Limonad

O PLANEJAMENTO segundo Ester Limonad			
Âmbito	Racionalidade	Esfera / Dimensão	Espaço
Político-administrativo (tomada de decisão)	Técnica	Campo normativo e das práticas hegemônicas de planejamento	Abstrato do capital e do Estado
Analítico-conceitual	Científica	Delimitação do objeto (problema) Campo intelectual da análise conceitual com base em paradigma teórico	Hegemônico: - espaço concebido Não hegemônico: - espaço diferencial
Cultural	Senso comum	Campo do jogo político: - movimentos sociais e ação social - patrimonialismo e clientelismo	Cotidiano Práticas socioespaciais Conflito Jogo político

Organização: Simone Affonso da Silva (2019).
Fonte: Limonad (2014b, p. 84).

Segundo Limonad (2014b), o descompasso entre tais racionalidades demonstra as diferentes percepções sobre o planejamento em si e sobre suas ferramentas e produtos, a exemplo dos recortes das Regiões Metropolitanas (RMs): sob o viés Político-administrativo, existiriam cerca de 60 RMs no país, sob o viés Analítico-Conceitual haveria apenas 15 RMs, enquanto no âmbito Cultural o seu reconhecimento dependeria da experiência do observador.

A esse respeito, Limonad (2014b) indica que na prática de planejamento e de gestão do espaço social prevalece a coexistência de diferentes lógicas/razões e esferas de reprodução da sociedade. A primeira implicação é a falta de interlocução entre a esfera política, a esfera técnica e a população alvo das ações governamentais. Quando esta existe,

carece de “tradução”, gerando ruídos de comunicação. A segunda implicação é a percepção limitada dos problemas e um imediatismo caracterizado por uma falta de visão de conjunto e de planejamento de longo prazo. Somando esses dois resultados à falta de vontade política, à tendência à corrupção e ao personalismo dos chefes do executivo nas três esferas da federação, que buscam dar sua marca às políticas implementadas por seus governos, teríamos como resultado uma “miopia político-administrativa”.

Complementamos os apontamentos de Limonad com uma observação: o predomínio do caráter *top-down* da administração pública brasileira tem comprometido o reconhecimento social das regionalizações elaboradas no arcabouço das políticas públicas, ou seja, a população no geral desconhece os recortes regionais criados e adotados por diferentes órgãos governamentais, que, por fim, definem a grosso modo sob quais ações governamentais as pessoas estão sujeitas em tal ou qual região. Além disso, a centralização do planejamento nacional e regional no nível federal também tem restringido a participação de estados e municípios na definição dos recortes regionais a serem utilizados, enfraquecendo a pactuação federativa e favorecendo a existência de múltiplas regionalizações que pouco conversam entre si na esfera intergovernamental. Mostramos ao longo de nossa investigação que há grande fragmentação e compartimentação entre os órgãos no nível federal, mas não nos escapa a existência de tensões, disputas e conflitos também entre os entes federados, sobretudo se levarmos em consideração que as regionalizações destacadas anteriormente pouco observaram a maneira como os Estados lidam com a questão regional, inclusive para o fato de que alguns Estados dispõem de regionalizações próprias.

Destacamos ao longo dos capítulos anteriores que há diversas maneiras de conceber e de regionalizar o espaço, cada qual com o seu potencial explicativo da realidade. O que queremos destacar aqui é que o planejamento governamental tende a adotar concepções específicas sobre as categorias espaço, território e região, em larga medida influenciadas por visões de mundo particulares ou ainda por ideologias geográficas que, quando apreendidas, nos dizem muito sobre a natureza e a dinâmica do Estado e das relações sociais que o perpassam. Em parte, tais ideologias se fundamentam tanto nas interpretações e discursos acerca da origem e da dinâmica das desigualdades regionais brasileiras como nos discursos e práticas adotadas pelo Estado no que se refere às ações voltadas à sua mitigação ou superação.

Como destacamos no Capítulo 7, a questão regional brasileira tem sido influenciada por ideologias geográficas que permeiam a formação do Estado brasileiro desde a sua origem: i) a visão do “território a conquistar”, num viés de ocupação material do espaço, ou seja, de expansão de fronteiras econômicas e consequente implantação de sistemas de objetos

técnicos; ii) a visão da povo como um instrumento do processo de “construção do país”, que deve, portanto, se adequar ao uso que se quer dar ao território / às regiões, podendo ser considerada escassa ou mesmo inapta ao processo de desenvolvimento nacional / regional; iii) a busca pela integração nacional, mormente na esfera econômica, ou seja, na criação de relações de complementaridade entre as economias regionais, sem atentar-se para a esfera social, que abarcaria questões ligadas ao exercício da plena cidadania e da coesão social; iv) os incentivos à modernização das economias regionais, em grande medida associada a avanços tecnológicos no âmbito produtivo; e, por fim, v) a personificação das regiões, a partir da criação de falsas comunidades de interesses em torno das identidades regionais, escamoteando os conflitos sociais intrarregionais.

Por um lado, isso indica as lacunas na dimensão regional das políticas públicas, ou seja, a leitura parcial das especificidades sociais e espaciais no âmbito regional, uma vez que as ideologias geográficas têm instigado uma abordagem focada na esfera material do espaço geográfico – daí as influências de paradigmas centrados na tecnificação do território, inclusive como via para o desenvolvimento de “regiões atrasadas”. Por outro lado, se retomarmos os debates sobre as distinções e relações entre as dimensões das desigualdades, abordadas no Capítulo 1, notaremos que a dimensão social tem sido preponderante nos modelos que buscam medir e monitorar as desigualdades regionais no Brasil. No geral, os modelos explicativos apresentam fragilidades devido à falta de aderência entre a concepção de desigualdade regional, as relações causais que justificam o seu surgimento e permanência, e os critérios selecionados para medi-las. Haveria certo reconhecimento teórico do papel dos aspectos geográficos nos processos que envolvem as desigualdades regionais, mas o seu relativo desprezo no conjunto de indicadores selecionados para avaliar sua dinâmica, uma vez que se utilizam dados meramente econômicos, consubstanciados no PIB *per capita* ou na renda domiciliar média. Nesse caso, haveria o predomínio do discurso que coloca as questões sociais como qualidades do espaço, segundo caracterização de Moraes (2002).

Tanto a leitura focada na materialidade do espaço como a leitura focada na concentração de renda dos indivíduos são parciais. Defendemos que as desigualdades regionais abarcam as desigualdades sociais, as desigualdades decorrentes da distribuição espacial dos setores produtivos, e as desigualdades de poder político, de capacidade administrativa e de recursos financeiros verificáveis entre as unidades político-administrativas que compõem o arcabouço do Estado brasileiro.

Embora as motivações econômicas geralmente se sobressaíam no discurso político, concordamos com Octávio Ianni (2009, p. 89, grifo do autor) quando este afirma:

Não há dúvida de que o planejamento governamental discutido aqui compreende, sempre e necessariamente (ainda que em graus variáveis), condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos. Entretanto as duas faces conexas do planejamento são a *estrutura econômica* e a *estrutura do poder*. (...)

Em geral, o planejamento destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social. Em concomitância, e em consequência, ele implica a transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder. As relações e processos políticos e econômicos estão sempre imbricados, influenciando-se e determinando-se reciprocamente.

Para Ianni (2009, p.295), a proeminência das dimensões política e econômica deve-se ao fato de que as principais decisões tomadas pelo Estado decorrem de seu imbricamento, no qual se verifica “o intercâmbio e a metamorfose do político em econômico e vice-versa”.

Conforme já apresentamos anteriormente (SILVA, 2014), a administração pública brasileira é marcada por políticas públicas fragmentadas, superpostas, descontínuas, de caráter *top-down* e com os estágios de elaboração e formulação desarticulados dos estágios de implementação e execução. Em parte, este panorama está relacionado aos *déficits* do planejamento governamental.

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora. Ao longo de todo este período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 21-22).

José Celso Cardoso Júnior (2011, p. 25) critica o exacerbado peso que o orçamento adquiriu no âmbito governamental desde a institucionalização do atual sistema de planejamento nacional estabelecido na Constituição Federal de 1988. Segundo ao autor, o orçamento antecede e comanda o planejamento e o investimento público, quando na verdade, o Estado deveria se pautar na causalidade inversa. De tal modo, o planejamento, no sentido estratégico e político do termo, desapareceu dentre as possibilidades de ação do Estado.

Em certa medida, nossa investigação corrobora os apontamentos de Cardoso Júnior ao trazer para o debate exemplos concretos da falta de articulação entre as políticas públicas e dos conflitos e disputas em diversas esferas, inclusive no âmbito financeiro e orçamentário, conforme destacamos no Capítulo 6.

Nesse cenário, se avultam as indagações de Ana Fani Alessandri Carlos (2014, p. 27):

Será que o planejamento tem a potência, na sociedade capitalista – que se fundamenta exatamente na desigualdade – de superar sua própria condição inicial visto que o planejamento, sua orientação e realização como ação

política de classe, está na origem das contradições vividas num país dependente, como o Brasil? Até que ponto não seria possível pensar exatamente o contrário; isto é, as contradições vividas são acentuadas pelas ações planificadoras orientadas pelo crescimento visando a e reforçando o poder de classe?

Assim, a autora inverte os termos do debate recente sobre o planejamento, assinalando que, antes de se buscar soluções que permitam a reprodução da acumulação capitalista através da ação planificadora do Estado, é necessário encontrar as possibilidades de sua superação, uma vez que sua continuidade pressupõe e realiza a desigualdade como fundamento. Isto ocorre pois, sob o capitalismo, a produção social do espaço geográfico torna-se uma mercadoria, subsumindo a vida cotidiana (Ibid., p. 29).

Limonad (2014b, p. 89) defende que no âmbito do capitalismo o planejamento pode ser entendido como uma intervenção conjuntural do Estado (enquanto instância política da sociedade) sobre questões estruturais do sistema capitalista no sentido de regular as contradições entre a reprodução dos meios de produção e a reprodução da sociedade. Dessa forma, o planejamento estatal busca responder às necessidades impostas à reprodução das diversas frações do capital, garantir a reprodução da força de trabalho necessária à reprodução hegemônica do capital e atender, ao mesmo tempo, ainda que parcialmente, às reivindicações das classes dominadas como forma de regular as tensões e desarticular os movimentos sociais.

Refletindo sobre a questão regional brasileira, Carlos Brandão (2011, p. 13) indaga:

(...) Quem legitima(ria) hoje uma agenda de planejamento regional no Brasil? Há sentimento de solidariedade social e política inter-regional capaz de sancionar transferência de recursos materiais, políticos e simbólicos para enfrentar nossas abissais desigualdades sociorregionais? Com que atores, agentes e sujeitos sociais, econômicos e políticos, se poderia contar para levar adiante empreendimento de tal envergadura? O avanço de estratégias territorializadas de desenvolvimento não seria na atualidade pura quimera? Se no passado apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente (cujo exemplo histórico mais conspícuo foram as crises provocadas pelas secas nordestinas e a criação da Sudene), o que esperar do contexto atual em que o País ingressou em trajetória de razoável crescimento econômico?

Segundo Brandão (informação verbal)²⁴⁷, por relacionarem-se a questões estruturais, as políticas regionais não alçam uma posição de destaque na agenda governamental em momentos de crise, uma vez que as prioridades recaem sobre os problemas conjunturais. Seria de se esperar, no entanto, que a questão regional lograsse maior importância na agenda governamental num contexto de crescimento econômico, mas, novamente, não é isso o que ocorre. A questão regional não avança espontaneamente seja qual for o cenário.

²⁴⁷ Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Entrevista concedida à autora em 11/12/13.

Carlos (2014), Limonad (2014b) e Brandão (2011) nos desafiam a refletir sobre o alcance do planejamento regional no tocante às mudanças requeridas para sobrepujar as desigualdades regionais no país. Por conseguinte, cabe abordar a questão da superação do modo de produção capitalista como condição imprescindível à existência de um planejamento capaz de promover a transformação social e espacial, com vistas à suplantação das desigualdades em suas múltiplas manifestações.

A nosso ver, é questionável a ideia de que toda e qualquer planificação realizada no âmbito do Estado capitalista esteja voltada única e exclusivamente aos interesses da classe social hegemônica e à sua reprodução e, portanto, seja inútil à constituição de uma sociedade mais justa e igualitária ainda sob o capitalismo ou na perspectiva de sua superação a partir do nascimento de uma outra organização social. Tal pressuposto, inclusive, torna desnecessária toda e qualquer investigação ou reflexão acerca do planejamento, uma vez que seus fundamentos, estratégias de ação e resultados já estariam previamente dados, sem qualquer margem para transformação ou mudança de trajetória.

A esse respeito, Poulantzas (1985, p. 161-162) destaca que as divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que o caracterizam não se reduzem às contradições entre as classes e frações de classe presentes no bloco no poder. Tais aspectos dependem, também e principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas, uma vez que o Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas.

(...) Na realidade as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas que ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica. *Certamente, as lutas populares, e mais geralmente os poderes, ultrapassam de longo o Estado: mas por mais que elas sejam (e elas o são) propriamente políticas, não lhe são propriamente exteriores.* (...) (POULANTZAS, 1985, p. 162, grifos do autor)

Todavia, o autor assinala que a existência das classes populares não se materializa no seio do Estado da mesma maneira que as classes e frações dominantes, mas de maneira específica: não é mediante aparelhos que concentram um poder próprio das classes dominadas que elas se constituem no Estado mas, essencialmente, sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes (POULANTZAS, 1985, p. 164).

Ora, segundo Poulantzas (1985, p. 213), o papel do Estado diante das massas populares não pode ser reduzido a uma ilusão, a uma mistificação ideológica pura e simples,

mas também não pode ser reduzido ao de um Estado-Providência de funções meramente “sociais”. Muitas vezes o Estado impõe às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo prazo. Dessa forma, é preciso considerar que uma série de medidas econômicas do Estado, muito particularmente as que se referem à reprodução ampliada da força de trabalho, lhe foram impostas pela luta das classes dominadas em torno do que se pode designar sob a noção, social e historicamente determinada, de “necessidades” populares. O autor indica que numerosos estudos mostram que as funções sociais do Estado dependem diretamente, simultaneamente em sua existência e nos seus ritmos e modalidades, da intensidade da mobilização popular, seja como efeitos das lutas, seja como tentativas de desativamento antecipado dessas lutas por parte do Estado.

Tal fato mostra que não existem de uma parte funções sociais do Estado a favor das massas populares, impostas por elas, e de outra parte funções econômicas a favor do capital. No entanto, todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas numa estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada, argumenta Poulantzas (Ibid., p.214). Desta forma, o acolhimento por parte do próprio Estado de certas reivindicações materiais populares que inicialmente possuem uma significação bastante radical – a exemplo do ensino livre público e gratuito, da segurança social e da assistência desemprego –, pode com o passar do tempo favorecer a hegemonia de classe. Destarte, essas “conquistas populares”, no âmbito de uma mudança da relação de forças, podem ser progressivamente despojadas de seu conteúdo e caráter iniciais, de maneira oblíqua e dissimulada, aponta o autor.

A solução para isso, ressalta Poulantzas (1985, p. 164-165), não seria a “tomada” dos aparelhos de Estado pelas massas populares, como se estas fossem penetrar em algo até então externo a elas, fazendo com que tudo mudasse pela virtude de sua súbita presença no interior de uma fortaleza, segundo a concepção do Estado-coisa já refutada anteriormente. Segundo o autor, as classes populares sempre estiveram presentes no Estado, sem que isso tenha modificado jamais alguma coisa em seu núcleo. Assim, embora a ação das massas populares no seio do Estado seja condição necessária para sua transformação, ela não é o bastante.

Embora tais considerações possam ser interpretadas no sentido da inutilidade do planejamento governamental, argumentamos que as conquistas por parte das classes populares podem decorrer tanto da necessidade de manter sua reprodução social, garantindo-lhes os recursos necessários à sua manutenção enquanto força de trabalho essencial ao funcionamento do modo de produção capitalista, como também podem decorrer da própria

existência de conflitos e disputas no Estado em favor das demandas específicas das classes populares, que podem resultar em ganhos para estas em face aos interesses da classe hegemônica.

Alguns autores argumentam que possíveis ganhos por parte das classes dominadas são meras concessões feitas por parte das classes dominantes e hegemônicas, a fim de manter um relativo controle social e evitar revoltas e revoluções. Refutamos tal interpretação por acreditarmos que o Estado é uma arena de disputas, na qual as regras do jogo não são imutáveis e os seus resultados não estão dados *à priori*. Nesta arena, a luta de classes e os ganhos e perdas dos segmentos sociais são complexos e dinâmicos, considerando-se as dimensões de tempo e de espaço. Como adverte Poulantzas (1985, p. 165), as diversas frações do capital não têm sempre as mesmas contradições com as classes populares, e suas atitudes políticas nesse aspecto não são sempre idênticas. Portanto, defendemos que a atuação do Estado e sua relação com a sociedade não são redutíveis a simples modelos explicativos.

A esse respeito, Peck (informação verbal)²⁴⁸ aponta que diferentes experiências ao redor do mundo demonstram que o planejamento governamental não é algo secundário para compreendermos a dinâmica do mundo atual²⁴⁹. Há políticas que mesmo concebidas com o apoio de instituições supranacionais como o Banco Mundial, em larga medida defensor de políticas neoliberalizantes, conseguiram se contrapor aos paradigmas hegemônicos e promover certa redistribuição de riquezas ou promover o bem-estar social, como o *Programa Bolsa Família* no Brasil, que teve importante influência sobre a dinâmica das desigualdades regionais, assinala o entrevistado.

Peck adverte que é impossível prever o resultado das políticas públicas mesmo com base em teorizações altamente complexas, pois as disputas no âmbito político não seguem caminhos pré-determinados. Há certa experimentação no planejamento governamental, e num mundo onde há grande conectividade entre os planejadores, há elevada possibilidade de fazer reformas e implementar políticas públicas tanto progressistas como conservadoras, em qualquer escala geográfica e em qualquer lugar do mundo. Peck assinala, portanto, que o planejamento governamental se trata de um jogo dinâmico, aberto a múltiplas possibilidades.

Embora seja uma quimera imaginar que no capitalismo as políticas públicas possam trabalhar amplamente a favor da justiça e da equidade sócio-econômica-espacial – já que tais

²⁴⁸ Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC). Entrevista concedida à autora em 30/10/2018.

²⁴⁹ Cf. PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2015. 3ª ed.

experiências têm sido bastante restritas devido à própria lógica de funcionamento do modo de produção capitalista, que constrange tais iniciativas por estas serem pretensamente “irracionais” à reprodução do próprio capital – defendemos que é possível ao planejamento perseguir e atuar segundo tais valores, ainda que de forma limitada.

Em nossa perspectiva, o Estado é uma arena de disputas na qual estão presentes, ainda que de maneira desproporcional, diversas classes sociais e frações de classes, havendo, portanto, ganhos e perdas por diversas partes. Não obstante as classes hegemônicas detenham desmesurado poder político, econômico e social, exercido inclusive nos aparelhos de Estado, não é impossível haver experiências de planejamento governamental que sejam favoráveis aos interesses das classes dominadas, ainda que seja necessário manter as mobilizações e lutas sociais para que direitos e conquistas obtidos nas arenas políticas sejam mantidos.

José Celso Cardoso Júnior (2015, p. 23) traz importantes reflexões sobre o assunto:

(...) no que se refere às transformações na estrutura e formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, disputas estas que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Renato Peixoto Dagnino (2009, p. 29) assinala que além das preferências ideológicas que marcam a atuação do Poder Público, temos um “Estado herdado” do período militar (1964-1985) que associa “(...) patrimonialismo e autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania (...)”. Este “Estado herdado” é uma consequência da concentração de poder econômico e político vigente no país, que estabeleceu um tipo particular de relação Estado-Sociedade. Todavia, para construir o “Estado necessário” – reformar o Estado em direção ao atendimento não somente dos interesses da “classe proprietária” mas também da “classe trabalhadora” –, é imperativo promover mudanças tanto nas estruturas do Estado – de “dentro para fora” –, como mudanças nas estruturas socioeconômicas – de “fora para dentro” –, já que pautar-se meramente em uma destas esferas é inútil, pois ambos estão imbricados, embora gozem de autonomia relativa (Ibid., p. 35 *et seq.*). Para Dagnino (Ibid., p. 43-44), um dos instrumentos desta transformação é o Planejamento Estratégico Governamental.

Rainer Randolph (2014, p. 52 *et seq.*) vai além e argumenta a favor da concretização de um *planejamento subversivo* ainda no âmbito do Estado capitalista. Tal subversão seria uma superação e ruptura com a trajetória até então verificada no âmbito da planificação estatal, pautada no desafio de se construir uma outra perspectiva conceitual/filosófica que ultrapasse a compreensão do planejamento como discurso em diferentes patamares das representações. Assim, retomando as contribuições de Henri Lefebvre²⁵⁰ acerca de suas reflexões sobre a “meta-filosofia”, Randolph argumenta que é na “*práxis*” e na sua “*poiesis*” que há uma força criativa, e não na formalidade dos modelos e das representações que meramente reproduzem velhos esquemas. Destarte, em analogia à “meta-filosofia”, um planejamento que seja subversivo deve subverter a própria história do planejamento e se entender como um “meta-planejamento”, que não significaria um “novo” planejamento num nível simbólico. Em outras palavras: a superação – “o meta-planejamento” – não deve resultar meramente num novo discurso ou numa nova concepção do planejamento ou mesmo no planejamento com um discurso novo. Para algum “planejamento” alcançar o verdadeiro patamar da “*práxis*” é preciso superar, dialeticamente, as limitações de processos fundamentados quase exclusivamente em representações e discussões simbólicas (discursos).

Uma prática do planejamento, nesse sentido, que quisesse se constituir como “*práxis*”, precisa contemplar e incorporar aquele espaço social *em sua totalidade* no qual acontece e se relacionar com o processo (...) de uma forma que permita sua incorporação *para além de meras representações e do simbólico* (do espaço) até certo ponto (RANDOLPH, 2014, p. 53, grifos do autor).

Nos dizeres do autor, é possível afirmar que uma perspectiva de meta-planejamento, enquanto planejamento subversivo, exige o reconhecimento de que em todas as sociedades capitalistas acontece uma “colonização” do cotidiano (mundo da vida) por representações do espaço geográfico que tentam expropriar a população de seus espaços de representação²⁵¹, ameaçando suas práticas espaciais.

Ainda que não argumente a favor da intocabilidade ou da absoluta preservação dos espaços de representação construídos no cotidiano, Randolph aponta que tais espaços não apenas merecem ser considerados nos processos de planejamento mas devem ser elementos

²⁵⁰ LEFEBVRE, Henri. *Metafilosofia, Prolegómenos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

²⁵¹ “As representações do espaço expressam uma perspectiva ideológica (dominante) de uma sociedade a respeito de seu espaço social, sempre relacionadas às relações de produção e às ordens que nelas tem sua origem. Essas representações procuram se impor a outras vivências sociais que formam aqueles espaços de representação, muitas vezes em desacordo com as formas oficiais da representação do espaço. Pois os espaços de representação estão vinculados a um lado mais clandestino e subterrâneo (“*underground*”) da vida social que não obedece às regras de consistência e coesão; não envolve tanto o pensamento, mas mais os sentimentos. Como diz Lefebvre, esses espaços têm um núcleo afetivo e abrangem os lugares da paixão, da ação e da situação vivida e, portanto, implicam tempo (MERRYFIELD, 2002, p. 90)” (RANDOLPH, 2014, p. 54)

constitutivos de um planejamento subversivo. Ou seja, o autor defende a inversão ou subversão das relações tanto entre Estado e Sociedade em geral, como entre planejadores e a população envolvida e afetada pelas políticas em particular, uma vez que os espaços de representação seriam a condição e o resultado de qualquer proposta de um meta-planejamento (RANDOLPH, 2014, p. 55-56).

Portanto, apreciamos que o planejamento subversivo, conforme delineado acima por Rainer Randolph, poderia ser considerado como um elemento presente na trajetória de superação do capitalismo em direção a algo ainda desconhecido, ou como uma forma de resistência dentro do capitalismo, independente da trajetória em curso.

Apesar de todas as dificuldades, Carlos Brandão (2011, p. 29) proclama que “o planejamento regional no contexto atual parece ser considerado uma utopia, mas sempre se deve buscar utopias”. Numa reflexão crítica sobre o tema, Limonad (2014b, p. 89) advoga:

Pensar um novo planejamento para um novo Brasil requer saber e conhecer quem planeja, quem decide e como se tomam efetivamente as decisões. O que demanda lançar um olhar, ainda que breve, sobre o caráter do Estado capitalista contemporâneo em geral, e no Brasil, e particular.

Como aponta Carlos Brandão (2011, p. 23), “(...) precisamos analisar as decisões cruciais, e questionar em quais atores, agentes e sujeitos se apoiam, e qual o estatuto decisional destes (...)”, numa visão crítica que interpreta a produção do espaço no âmbito de tais disputas, indo além do *mainstream* pautado na concepção geométrica e empirista do espaço (Idem, 2014, p. 60).

Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços (CARDOSO JÚNIOR, 2011, p. 50).

Buscamos nesta investigação trazer ao debate o papel do Estado, por meio do planejamento governamental, na mitigação/manutenção/acirramento das desigualdades regionais. Em nosso ponto de vista, esclarecer o conteúdo das políticas públicas, as tensões, conflitos e disputas que resultam em divergências de leituras e de proposições sobre a questão regional brasileira é um passo primordial para compreendermos as escolhas adotadas pelos agentes envolvidos no processo de planejamento e a quem elas beneficiam de maneira mais intensa. Sem o entendimento acerca do que está em jogo, ou melhor, das disputas epistemológicas, paradigmáticas, ideológicas e doutrinárias, permaneceríamos reproduzindo a visão do planejamento como um mero instrumento técnico e neutro de um Estado igualmente

esvaziado de contradições. Dessa forma, nos caberia apenas apreciar qual solução seria mais satisfatória no âmbito de cada setor governamental, que guardaria em si o *know how* necessário à elaboração e implementação/execução de políticas condizentes com suas particularidades, sem nos atentarmos para o fato de que a chamada “ineficiência” das políticas públicas não se restringe aos *déficits* na capacidade de cada órgão governamental, tomado isoladamente, nem do conjunto de órgãos analisados pelo viés da “governança”, no sentido dos níveis de cooperação entre os agentes públicos, privados e da sociedade civil organizada.

Cardoso Júnior (2011, p. 50-51) aponta que o desenvolvimento não é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, ou seja, sem sua indução coordenada e planejada por parte do Estado, dificilmente um país conseguiria combinar de forma satisfatória as inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, tampouco se não houver projetos políticos concretos abarcando a escala nacional. No entanto, o autor também adverte que o Estado é decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento, sendo que este é socialmente determinado, portanto, mutável com o tempo, os costumes e as necessidades de povos e regiões. Neste aspecto, Limonad (2014b, p. 89) assinala que o planejamento é uma expressão da mudança no âmbito do bloco no poder, ou seja, dos constantes embates entre dominantes e dominados nesse espaço político.

Não obstante, Brandão (2013c, p. 37) assinala como limitação do planejamento o foco recente na busca por bons indicadores que possibilitem o monitoramento das políticas públicas, sendo que ainda há carência de bons diagnósticos estruturais. Segundo o autor,

(...) pouco tempo se dispense para realizar estudos e debates sobre os reais problemas concretos e suas formas alternativas, difíceis e conflituosas de solução.

Políticos, acadêmicos e pesquisadores reproduzem o discurso “estamos cansados de ‘diagnósticos’ e debate de problemas, queremos soluções e ações rápidas e imediatas”, porém poucos se dão conta que a natureza das problemáticas regionais e territoriais é intrinsecamente de longa duração e de natureza estrutural, impossíveis de uma visão ou ação imediatista, corporativista e presa a um único ciclo eleitoral.

À luz da análise crítica realizada nesta investigação, indicamos ao menos três importantes limitações ao planejamento no escopo do Estado brasileiro no que diz respeito à possível superação das desigualdades regionais: i) as imanências do modo de produção capitalista, expressas, por exemplo, por um desenvolvimento geográfico desigual; ii) as fragilidades encontradas no âmbito da *polity*, ou seja, na dinâmica de funcionamento das instituições, em especial o Estado; e, iii) as dissonâncias/divergências no âmbito da *policy*, ou melhor, no cerne das políticas públicas. Estas duas últimas têm como fator determinante a dinâmica da *politics*, em outras palavras, no jogo político que anima as arenas formais e

informais. A figura a seguir indica de maneira sintética os principais vetores que incidem sobre a questão regional brasileira.

Figura 38 – Principais vetores que incidem sobre a questão regional brasileira

Dessa forma, buscamos revelar por meio da análise das políticas públicas selecionadas como nosso objeto de investigação a maneira como se expressam no nível ideológico e prático as estratégias políticas do desenvolvimento social, econômico e espacial brasileiro. Obviamente, cada política setorial examinada defende a importância do respectivo setor para o desenvolvimento, algumas com mais, outras com menos atenção às dimensões espacial, territorial e regional deste processo. Por conseguinte, julgamos que uma das principais lacunas do planejamento governamental é justamente a negligência deste em relação às dimensões geográficas. Outra lacuna basilar é a falta de um projeto nacional popular e democrático, que busque de fato superar os problemas estruturais que mantêm como marca do Brasil as desigualdades, em suas diversas dimensões e escalas geográficas.

Nas palavras de Brandão (2014b, p. 6),

é bom lembrar que quem lida e milita com a questão regional mantém a enorme utopia de, idealmente, *fazer operar políticas* concebidas e estruturadas, esparsa, pontual e setorialmente, *segundo lógicas sistêmicas e coerentes*, sob a orientação de uma estratégia espacializada de desenvolvimento. Ou seja, crê e luta por enquadramentos em molduras regionais-territoriais-espaciais das grandes questões nacionais. De resto, mesmo com as conjunturas adversas, ainda há esperança de que as utopias possam mover o mundo em uma direção melhor do que a que nos encontramos atualmente. E a luta nessa direção é o que conta.

Acreditamos ter revelado, ao menos em parte, como as tensões, conflitos e disputas estabelecidas entre as divergências de leituras e de proposições sobre as desigualdades regionais exibidas entre as políticas públicas federais brasileiras têm comprometido o desenvolvimento regional e a mitigação das desigualdades regionais no Brasil, em especial devido às lacunas na abordagem regional por parte das políticas públicas (em especial a natureza multidimensional, transversal, e transescalar das desigualdades regionais), bem como à falta de uma visão estratégica de longo prazo pactuada pelas instituições e desenvolvida num contexto de cooperação intra e intergovernamental.

REFERÊNCIAS

Bibliográficas e Documentais

1. ABDAL, Alexandre. **Sobre regiões e desenvolvimento** – os processos de desenvolvimento regional brasileiro no período 1999-2010. 2015. 261 f. Tese de Doutorado – Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
2. ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: Maria de Fátima Araújo; Ligia Beira (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.*
3. ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.) **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, 2013, p. 129-163. (Coleção Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 10)*
4. AGUIAR, Márcia Ângela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.*
5. ALBUQUERQUE, Esther Bemerguy de. Preâmbulo. Agenda de desenvolvimento territorial (ADT). *In: SIFFERT, Nelson et al (Orgs.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento**: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 13-14.*
6. _____; COUTO, Leandro Freitas. Território, participação e planejamento: Agenda de Desenvolvimento Territorial e o caso do Rio Grande do Sul. *In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco et al (Orgs.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento**: Sul. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 248-269.*
7. ALENCAR, Chico; LINCE, Leo. O escuro e as luzes do futuro. *In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias**: o Brasil na era do lulismo. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 339-346.*
8. ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos de Estado** – Notas sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
9. ALVES, Adriana Melo; PINTO, João Mendes da Rocha. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *In: **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.*
10. ALVES, Adriana Melo; PINTO, João Mendes da Rocha; AMPARO, Paulo Pitanga do. Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos. *In: **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 107-132, primavera de 2014.*

11. AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. *In: Interações*, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.
12. ANDRADE, José Eduardo Pessoa et al. Apresentação. A importância da visão territorial para o planejamento. *In: SIFFERT, Nelson et al (Orgs.). Um olhar territorial para o Desenvolvimento: Amazônia*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 15-33.
13. ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. *In: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação* [online], Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, p. 647-668, out./dez. 2010.
14. ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. *In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007a, p. 221-236.
15. _____. Apresentação. *In: BRANDÃO, Carlos. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007b, p. 17-22.
16. _____. Desenvolvimento regional no Brasil. *In: FURTADO, Celso et al. O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste*. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento / Banco do Nordeste do Brasil, 2009, p. 33-44.
17. _____. O financiamento do desenvolvimento econômico, a distribuição de renda e a questão regional. *In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 59-67.
18. _____. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. *In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013a, p. 39-51.
19. _____. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. *In: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. SADER, Emir (Org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013b, p. 157-171.
20. _____. Brasil: territorialidade e políticas públicas. *In: Repositório ENAP*. Curso de Ambientação de Analistas Técnicos de Políticas Sociais. Brasília: ENAP, 2013c. (Apresentação em PPT). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/723>>. Acesso em: 02 fev. 2015.
21. _____. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. *In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 540-560.

22. ARBIX, Glauco; SALERNO, Mario Sergio; AMARAL, Guilherme; LINS, Leonardo Melo. Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. *In: Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 9-27, nov. 2017.
23. ARRETCHE, Marta. Apresentação. *In: _____* (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp /Centro de Estudos da Metrópole, 2015a.
24. _____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. *In: _____* (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp /Centro de Estudos da Metrópole, 2015b.
25. ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade: o que pode ser feito?** São Paulo: LeYa, 2015.
26. BALBIM, Renato Nunes et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In: Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan./jun. 2011.
27. BALBIM, Renato; CONTEL, Fábio Betioli. Região e regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. *In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Ed.). Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2013, p. 25-48, volume 1.
28. BARBOSA, Alexandre de Freitas (org.). **Brasil real: a desigualdade par além dos indicadores**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.
29. BARCA, Fabrizio; McCANN, Philip; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *In: Journal of Regional Science*, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.
30. BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Brasília: IPEA, 1995 (Texto de Discussão, 377).
31. BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, p. 123-42, 2000.
32. BECKER, Bertha. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais.... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.71-78.
33. BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. *In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.
34. BESSA, Vagner de Carvalho. **Território e desenvolvimentismo: as ideologias geográficas no Governo JK (1956-1960)**. 1994. 130 f. Dissertação (Mestrado em

- Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
35. BESSA LÉDA, Denise; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. *In: Educação & Realidade* [online], v. 34, n. 1, jan./abr. 2009.
 36. BOITO JÚNIOR, Armando. O legado dos governos do PT. *In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo.* São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 27-34.
 37. BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. **Território e movimento integralista: uma contribuição ao estudo das ideologias geográficas no pensamento autoritário brasileiro das décadas de 1920-1930.** 2001. 203 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
 38. _____. **A ostentação estatística** (um projeto geopolítico para o território nacional: estado e planejamento no período pós-64). 2007. 387 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
 39. BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernandez. Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias. *In: Educação: Teoria e Prática*, v. 22, n. 39, jan./abr. 2012.
 40. BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
 41. _____. A busca da utopia do planejamento regional. *In: Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 120, p. 11-31, jan./jun. 2011.
 42. _____. Pacto federativo, reescalonamento do estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. *In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013a, p. 39-51.
 43. _____. Prefácio. *In: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). Essencial Celso Furtado.* 1ªed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013b, p. 19-31.
 44. _____. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães. Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea.* Brasília: Gráfica Movimento, 2013c, p. 32-40.
 45. _____. Desafios teóricos e analíticos: notas sobre o Brasil – para retomar as articulações entre espaço, capital, trabalho, classes sociais e Estado hoje. *In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014a, p. 58-79.

46. _____. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *In: Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014b, p. 339-344.
47. BRANDÃO, Carlos; COSTA, Eduardo José Monteiro da; ALVES, Maria Abadia da Silva. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento – Os novos arranjos institucionais. *In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 195-223.
48. BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. Introdução. *In: _____. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 11-17.
49. BRANDÃO, Paulo Roberto Baqueiro. **Territórios do turismo, territórios de todos?: um estudo comparado sobre urbanização e formação de territórios em balneários turísticos do Nordeste do Brasil**. 2013. 304 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.
50. BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE: Balanços e Perspectivas**. Brasília: BRASIL/ABDI, 2006.
51. _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. **Plano Brasil Maior**. Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço Executivo 2011-2014. Brasília: BRASIL/ABDI, [2014?].
52. _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. **Plano Brasil Maior**. Relatório de acompanhamento das medidas sistêmicas. Brasília: BRASIL/ABDI, 2014.
53. _____. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. **Os desafios da Política Industrial Brasileira: uma contribuição da Agência de Desenvolvimento Industrial (ABDI)**. Brasília: BRASIL/ABDI, 2016.
54. _____. Casa Civil da Presidência da República. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá - Santarém – PDRS BR-163**. Brasília: BRASIL/Casa Civil/MMA, 2007.
55. _____. Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará – SEIR. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí**. Belém do Pará: BRASIL/SEIR, [200-].
56. _____. Casa Civil da Presidência da República. Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará – SEIR. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú**. Brasília: BRASIL/Casa Civil/SEIR, 2010.

57. _____. Casa Civil da Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó – PDTs Marajó**. Brasília: BRASIL/Casa Civil, 2007.
58. _____. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. **Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento da Amazônia Legal**. Brasília: BRASIL/CGEE, 2013. (Série Documentos Técnicos, nº 17)
59. _____. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE. **Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro**. Brasília: BRASIL/CGEE, 2014. (Série Documentos Técnicos, nº 22)
60. _____. Ministério das Cidades – MCidades. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: BRASIL/MCidades, 2009.
61. _____. Ministério das Cidades – MCidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: BRASIL/MCidades, 2014.
62. _____. Ministério das Cidades – MCidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: BRASIL/MCidades, 2004a.
63. _____. Ministério das Cidades – MCidades. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: BRASIL/MCidades, 2004b.
64. _____. Ministério das Cidades – MCidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: BRASIL/MCidades, 2004c.
65. _____. Ministério das Cidades – MCidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Brasília: BRASIL/MCidades, 2013. (Cartilha)
66. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. **Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira – Livro Verde**. Brasília: BRASIL/MCT/ABC, 2001.
67. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: BRASIL/MCT, 2002.
68. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. Centro de Gestão de Estudos Estratégicos – CGEE. **3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: síntese das conclusões e recomendações**. Brasília: BRASIL/MCT/CGEE, 2006.
69. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010**. Brasília: BRASIL/MCTI, [2007a?].
70. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 – Documento síntese**. Brasília: BRASIL/MCT, [2007b?].
71. _____. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. **Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: BRASIL/MCT/CGEE, 2010a.

72. Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. **Consolidação das recomendações da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável**. Conferências nacional, regionais e estaduais e Fórum Municipal de CT&I. Brasília: BRASIL/MCT/CGEE, 2010b.
73. _____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015** – Balanço das atividades estruturantes 2011. Brasília: MCTI, 2012.
74. _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Balanço de Gestão: Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010**. Brasília: BRASIL/MDA/SDT, 2010.
75. _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior**. Brasília: BRASIL/MDIC, 2003.
76. _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Brasília: BRASIL/MDIC, [2008].
77. _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Relatório de Macrometas. Maio/2008 – Julho/2009. Brasília: BRASIL/MDIC, [2009].
78. _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Política de Desenvolvimento Produtivo**. Balanço 2008-2010. Destaques Estratégicos (Volume 5). Brasília: BRASIL/MDIC, [2011a].
79. _____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC. **Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer**. Plano 2011-2014. Brasília: BRASIL/MDIC, [2011b].
80. _____. Ministério da Educação – MEC. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Brasília: BRASIL/MEC, 2014a.
81. _____. Ministério da Educação – MEC. **Planejando a Próxima Década: Alinhando os Planos de Educação**. Brasília: BRASIL/MEC, 2014b.
82. _____. Ministério da Educação – MEC. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: BRASIL/MEC, 2014c.
83. _____. Ministério da Educação – MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas**. Brasília: BRASIL/MEC, [2014?].
84. _____. Ministério da Educação – MEC. Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Resumo Técnico. Resultados do índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005-2015**. Brasília: BRASIL/MEC, [2015?].

85. _____. Ministério da Educação – MEC. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2005-2010**. Brasília: BRASIL/MEC/CAPES, 2004.
86. _____. Ministério da Educação – MEC. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011-2020**. Brasília: BRASIL/MEC/CAPES, 2010.
87. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride-DF**. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ad54e03d-3b2b-469f-8215-c50050eca9cd&groupId=63635>. Acesso em: 24 jan. 2018.
88. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Região Integrada de Desenvolvimento Grande Teresina**. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b0aa3c37-3d4e-4ba2-8b01-e627e024e7b0&groupId=63635>. Acesso em: 24 jan. 2018.
89. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Região Integrada de Desenvolvimento de Petrolina-Juazeiro**. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e7f5d3d8-e874-4968-8dda-210b04e07026&groupId=63635>. Acesso em: 24 jan. 2018.
90. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para Discussão. Brasília: BRASIL/MI, 2003.
91. BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **Relatório Final**: Grupo de Trabalho Interministerial para redelimitação do Semi-Árido nordestino e do Polígono das Secas. Brasília: BRASIL/MI, 2005.
92. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA**. BRASIL/MI/ADENE/IICA, 2005. Versão para Discussão. Documento Base 1.
93. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Jequitinhonha e Mucuri - Planomeso**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005. Versão final.
94. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Sumário Executivo. Brasília: MI/IICA, [2006 ou 2007].
95. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020) – PDCO**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2007. Versão Final.

96. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Xingó**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012a.
97. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Seridó**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012b.
98. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião da Chapada das Mangabeiras**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012c.
99. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais – SEDRU. Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP. **Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba: investimentos estratégicos**. Brasília: BRASIL/MI/SDR/SEDRU/CODAP, 2011.
100. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Programas Regionais – SPR. **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver)**. Brasília: BRASIL/MI/SPR, 2009a.
101. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Programas Regionais – SPR. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)**. Brasília: BRASIL/MI/SPR, 2009b.
102. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Programas Regionais – SPR. **Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)**. Brasília: BRASIL/MI/SPR, 2009c.
103. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI – PDNE**. Recife: BRASIL/MI/ADENE, 2006. Versão para discussão. Documento de base 4.
104. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA**. Belém: BRASIL/MI/SUDAM, 2012. Versão final.
105. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE**. Recife: BRASIL/MI/SUDENE, 2011. Versão final.
106. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Plano Amazônia Sustentável - PAS**. Volume 1: Diagnóstico e Estratégia. Volume 2: Sistematização das propostas de programas e ações federais e estaduais do PPA 2004-2007. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2003. Versão preliminar para discussão.

107. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira – PAS**. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2008.
108. _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Ministério do Turismo – MTUR. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio Norte – PDSRT Meio Norte**. Brasília: BRASIL/MI/MTUR, 2012.
109. _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde – SGTES. **Programa Mais Médicos** – dois anos: mais saúde para os brasileiros. Brasília: BRASIL/MS/SGTES, 2015.
110. _____. Ministério dos Transportes – MT. Ministério da Defesa – MD. **Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT**. Relatório Executivo. Brasília: BRASIL/MT/MD, 2007.
111. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Plano Nacional do Turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas**. Brasília: BRASIL/MTur, 2003.
112. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Brasília: BRASIL/MTur, 2007a.
113. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: BRASIL/MTur, 2007b. (Coleção Cadernos do Turismo)
114. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 7 Roteirização Turística**. Brasília: BRASIL/MTur, 2007c. (Coleção Cadernos do Turismo)
115. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Resumo Executivo. Brasília: BRASIL/MTur, [2010a].
116. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Turismo no Brasil 2011-2014**. Brasília: BRASIL/MTur, [2010b].
117. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Ministério do Turismo**. Balanço de Gestão dezembro de 2013. Brasília: BRASIL/MTur, 2013a.
118. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília: BRASIL/MTur, [2013b].
119. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Programa de Regionalização do Turismo**. Diretrizes. Brasília: BRASIL/MTur, 2013c.
120. _____. Ministério do Turismo - MTur. **Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro**. Perguntas e Respostas. Brasília: BRASIL/MTur, 2016.

121. BRENNER, Neil. **New State Spaces**: urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.
122. _____. Perguntas abertas sobre o reescalonamento de Estado. *In*: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs.). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades**: lições e desafios para a América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2018, p. 107-139.
123. BRENNER, Neil; JESSOP, Bob; JONES, Martin; MACLEOD, Gordon. Introduction: State Space in question. *In*: _____. (Ed.). **State / Space**. A reader. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p. 1-26.
124. BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *In*: **Global Networks**, v. 10, n. 2, p. 182-222, 2010.
125. CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. 271 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
126. CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; PEREIRA JUNIOR, Nilton. A Atenção Primária e o Programa Mais Médicos do Sistema Único de Saúde: conquistas e limites. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 21, nº 9, p.2655-2663, set. 2016.
127. CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva de. **Planos e programas dos setores de transporte e energia elétrica no Brasil pós-2003**. Brasília: IPEA, 2016. (Texto de Discussão, 2227).
128. CANO, Wilson. **Ensaio sobre a formação regional econômica do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
129. _____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970**. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.
130. _____. **Desconcentração produtiva regional no Brasil 1970-2010**. 3ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
131. _____. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. *In*: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, nov. 2011.
132. CANO, Wilson; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A questão regional no Brasil: traços gerais e sua evolução histórica. *In*: **Revista de Economia Política**, nº 10, p. 167-184, jul./dez. 1986.
133. CARDOSO, Alessandra. A Política de Atuação no Entorno de Projetos do BNDES: no entorno dos problemas e das soluções. *In*: CARDOSO, Alessandra; BORGES, Caio de Souza; RODRIGUEZ, Maria Helena (Orgs.). **Política socioambiental do BNDES**: presente e futuro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2015, p. 157-175.

134. CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011. 62 p. (Texto para Discussão, 1584).
135. _____. Introdução – Das razões e vantagens do PPA como aliado estratégico para o processo de governar em sociedades democráticas complexas. In: _____ (Org.) **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015, p. 17-27. (Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 4)
136. CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Celso Furtado e a questão regional. In: FURTADO, Celso [et al.]. **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento / Banco do Nordeste do Brasil, 2009, p. 45-68.
137. CARLOS, Ana Fani Alessandri. A lógica do planejamento versus a dialética do mundo. In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 25-39.
138. CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Pronatec**: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para Discussão, 1919)
139. CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Desigualdades regionais em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no Brasil**: uma análise de sua evolução recente. Brasília: IPEA: 2011. (Texto para Discussão, 1574).
140. CHEIN, Flávia; LEMOS, Mauro Borges; ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira. Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil. In: **RBE**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 301–330, jul./set. 2007.
141. CHRISPINO, Álvaro. **Introdução do estudo das políticas públicas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.
142. COELHO, Ricardo Correa. **Estado, Governo e Mercado**. Florianópolis: UFSC; Brasília: UAB, 2009. (Especialização em Gestão Pública Municipal – Módulo Básico)
143. COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó**: A política regional brasileira na Era Lula (2003-2010). 2014. 148 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
144. _____. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 17, jul.-dez. 2017.
145. COMITÊ LULA PRESIDENTE. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002a.
146. _____. **Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – Lula 2002**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002b.

147. _____. **Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente**. Um Brasil para todos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002c.
148. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Mapa Estratégico da Indústria**: 2007-2015. Brasília: CNI, 2005.
149. CORREA, Álvaro Larrabure Costa et al. Iniciativas do governo federal para o desenvolvimento da Região Norte e oportunidades de atuação coordenada. *In*: SIFFERT, Nelson et al (Orgs.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento: Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 44-75.
150. CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.
151. COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *In*: **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set/out. 2008.
152. COSTA, Marco Aurélio et al. Do Processo de Metropolização Institucional à Implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (Orgs.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54.
153. COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção Repensando a Geografia)
154. COUTINHO, Luciano. Prefácio. O BNDES e a missão de promover o desenvolvimento regional. *In*: SIFFERT, Nelson et al (Orgs.). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento: Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 5-11.
155. CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Desenvolvimento desigual e turismo no Brasil. *In*: **Confins** [Online], n. 36, 2018.
156. CRUZ, Rossini. Marcos teóricos para a reflexão sobre as desigualdades regionais - uma breve revisão da literatura. *In*: **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, ano 2, n. 3, jan. 2000, Salvador.
157. DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: UFSC; Brasília: UAB, 2009. (Especialização em Gestão Pública Municipal - Módulo Básico)
158. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.
159. DEITOS, Roberto Antônio; LARA, Ângela Mara de Barros; ZANARDINI, Isaura Monica Sousa. A política de educação profissional no Brasil: Aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. *In*: **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 985-1001, out./dez. 2015.

160. DEMIER, Felipe. A lei do desenvolvimento desigual e combinado de Leon Trotsky e a intelectualidade brasileira. In: **Revista Outubro**, n. 16, 2º sem. 2007.
161. DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional e o ordenamento do território brasileiro**: desafios e oportunidades. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2013. (Texto de Discussão, 471)
162. DINIZ FILHO, Luís Lopes. **Território e destino nacional**: ideologias geográficas e políticas territoriais no Estado Novo (1937-1945). 1993. 227 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
163. DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.
164. FAISSOL, Speridião. Teorização e quantificação em Geografia. In: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, v. 34, nº 1, p. 145-164, 1972.
165. _____. Um Modelo de Análise Regional para Fins de Planejamento Econômico: Integração de Sistemas de Regiões Formais e Funcionais. In: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, v. 35, n. 1, p. 71-85, 1973.
166. _____. Regiões nodais/funcionais: alguns comentários conceituais e metodológicos. In: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, v. 37, n. 1, p. 85-94, 1975.
167. _____. Teorização e quantificação em Geografia. In: **Revista Brasileira de Geografia – RBG**, v. 40, n. 1, p. 3-50, 1978.
168. FERES, Marcelo Machado. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica**: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília: CGEE, 2015, p. 81-94.
169. FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular / UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p. 197-216.
170. FIRKOWSKY, Olga. L.C. F. O estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Orgs.). **Território Metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013, p. 21-52.
171. FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
172. FUNDAÇÃO ULYSSES GYIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

173. FURTADO, Celso. **Seca e Poder**. Entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.
174. _____. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
175. _____. A luta pelo Nordeste e a estratégia da Sudene. In: _____. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009a, p. 171-178. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Texto original publicado em: *A Defesa Nacional*, ano XLIX, n. 574-575, Rio de Janeiro, maio./jun. 1962.]
176. _____. A Operação Nordeste. In: _____. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009b, p. 29-71. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Texto original apresentado por Celso Furtado no curso “Introdução aos problemas do Brasil”, destinado aos oficiais das forças armadas, em 13 de junho de 1959, no Auditório do Iseb, Rio de Janeiro]
177. _____. Discurso de posse na Sudene. In: _____. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009c, p. 165-170. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Texto original apresentado por Celso Furtado no gabinete do Ministro da Justiça, Armando Falcão, no Rio de Janeiro, em 8 de janeiro de 1960]
178. _____. Discurso pronunciado na instalação da Operação Nordeste. In: _____. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009d, p. 73-81. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Texto original apresentado por Celso Furtado na instalação da Operação Nordeste, realizada em 17 de fevereiro de 1959, no Palácio do Catete]
179. _____. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: _____. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009e, p. 83-164. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Texto original: GTDN. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.]
180. _____. Alienação do poder econômico. In: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013a, p. 153-166. [Publicado originalmente em: *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. Capítulo 7. Edição revista do capítulo “O poder econômico e seu exercício por empresas controladas do estrangeiro”, publicado em: *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.]
181. _____. Aventuras de um economista brasileiro. In: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013b, p. 35-52. [Publicado originalmente em francês: *Aventures d'un économiste brésilien*, Revue Internationale de Sciences Sociales, Paris, Unesco, vol. XXV, nº 1/2, 1973]

182. _____. Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento. *In*: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013c, p. 113-140. [Publicado originalmente em: *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Capítulo 4]
183. _____. Entre inconformismo e reformismo. *In*: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013d, p. 53-83. [Publicado originalmente em: *Pionners in Development: Second Series*. Washington: Oxford University Press, 1987.]
184. _____. Nova concepção de federalismo. *In*: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013e, p. 377-385. [Publicado originalmente em: *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Capítulo 3]
185. _____. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. *In*: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013f, p. 362-376. [Publicado originalmente em: *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1984. Capítulo 7]
186. _____. A Fantasia Desfeita. *In*: _____. **Obra autobiográfica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 207-398. [Texto original publicado em 1989]
187. GADELHA, Gustavo de Paiva. Federalismo brasileiro: da retórica à realidade. *In*: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região**, v. 15, n. 1, p. 323-346, 2007.
188. GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento brasileiro. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 53-72.
189. GEBRIM, Ricardo. Derrota estratégica e conquista do poder. *In*: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo**. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 355-360.
190. GRIGG, David. Regiões, classes e modelos. *In*: CHORLEY, Richard; HAGGET, Peter. **Modelos integrados em Geografia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.
191. HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, multiterritorialidade e regionalização. *In*: **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p. 15-29.
192. _____. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. *In*: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular / UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p. 95-120.

193. HARTSHORNE, Richard. **Propósitos e Natureza da Geografia**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1978.
194. HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013. (Publicação original: HARVEY, David. *The Limits to Capital*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.)
195. _____. O espaço como palavra-chave. In: **Em Pauta**, Rio de Janeiro, vol. 13, nº 35, p. 126-152, 2015.
196. _____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.
197. IANNI, Octávio. O Estado-Nação na época da globalização. In: **Revista Econômica**, v. 1, n. 1, 1999.
198. _____. O declínio do Brasil-Nação. In: **Estudos Avançados**, v. 14, n. 40, p. 51-58, 2000.
199. _____. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. (Coleção Revisitando o Brasil, v.3)
200. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. O Brasil do Século XX – Entrevista com Celso Furtado. In: _____. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003, p. 11-24.
201. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Brasília: IPEA, 2014.
202. JESSOP, Bob. **State Theory: putting states in their place**. Cambridge: Polity Press, 1990.
203. _____. **State Power: a strategic-relational approach**. Cambridge: Polity Press, 2008.
204. _____. **The State: past, present, future**. Cambridge: Polity Press, 2016.
205. _____. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs.). **Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para a América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Metrópoles, 2018, p. 43-106.
206. KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 283 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
207. KINGDON, John Wells. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006a,

- vol. 1, p. 219-224. [Reprodução do texto original publicado na obra *Agendas, alternatives and public policies*. [S.l.]: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995, p. 1-4, 2nd ed.].
208. _____. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006b, vol.1, p.225-245. [Reprodução do texto original publicado na obra *Agendas, alternatives and public policies*. [S.l.]: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995, p. 196-208, 2nd ed.].
 209. KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo)desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 19-37.
 210. KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Pensamento & Realidade**, [S.l.], v. 26, n. 3, dez. 2011.
 211. LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
 212. LEAL, Claudio Figueiredo Coelho et al. A dimensão Território da atuação do BNDES. In: SIFFERT, Nelson et al (Orgs). **Um olhar territorial para o Desenvolvimento: Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014, p. 256-278.
 213. LEFEBVRE, Henry. **O Marxismo**. São Paulo; Rio de Janeiro: Difel, 1979.
 214. LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
 215. _____. O Processo de Metropolização do Espaço. Uma nova maneira de falar da relação entre metropolização e regionalização. In: Sueli Schiffer. (Org.). **Globalização e Estrutura Urbana**. São Paulo: HUCITEC, FAPESP, 2004, p. 153-165.
 216. _____. Da Cidade e sua Região à Cidade-região. In: Lima, Luiz Cruz; Elias, Denise; Silva, José Borzacchiello da. (Org.). **Panorama da Geografia Brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006, p. 65-76, volume 1.
 217. _____. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. In: Álvaro Ferreira, João Rua, Regina Célia de Mattos. (Org.). **Desafios da Metropolização do Espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p. 35-68.
 218. LIMA, Marcelo. A educação profissional no governo Dilma: Pronatec, PNE e DCNEMs. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 28, n. 2, p. 495-513, mai/ago. 2012.
 219. LIMA, Marcos Costa. O Conselho Deliberativo da Sudene. In: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 223-266. (Arquivos Celso Furtado, v.3)

220. LIMA, Marcos Ricardo de. Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: uma crítica na perspectiva marxista. *In: Revista Estudos do Trabalho*, Ano VI, n. 11, 2012.
221. LIMONAD, Ester. Estado, espaço e escala no Brasil: subsídios para a reflexão. *In: Scripta Nova*, v. XVIII, n. 493 (41), 1 nov. 2014a.
222. _____. Um novo planejamento ou um novo Estado para um novo Brasil? *In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014b, p. 80-99.
223. MACÊDO, Fernando Cezar de; COELHO, Vitarque Lucas Paes. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. *In: Redes* (Online), Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, p. 464-486, jan. 2016.
224. MACÊDO, Mariana Bezerra. **Quando planos públicos são elaborados por consultorias privadas: o Prodetur/NE e a terceirização na política pública de turismo.** 2017. 350 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
225. MAGALHÃES, João Carlos; MIRANDA, Rogério Boueri. Evolução da desigualdade econômica e social no território brasileiro entre 1970 e 2000. *In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Orgs.). Ensaios de economia regional e urbana.* Brasília: IPEA, 2007, p. 135-176.
226. MARINGONI, Gilberto. Ascensão e queda de uma utopia tropical. *In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo.* São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 35-50.
227. MARKUSEN, Ann. Região e regionalismo. *In: Espaço e Debates*, ano 1, n. 2, p. 61-99, 1981.
228. MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.
229. MASSEY, Doreen. In What Sense a Regional Problem? *In: Regional Studies*, v. 13, n. 2, p. 49-59, 1978.
230. _____. Regionalismo: problemas atuais. *In: Espaço e Debates*, ano 1, n. 4, p. 50-83, 1981.
231. _____. Uneven Development: Social Change and Spatial Divisions of Labor. *In: BARNES, Trevor J. et al. (Ed.). Reading economic geography.* Blackwell Publishing: Oxford, 2004, p. 111-124. (Publicação original: MASSEY, Doreen. Uneven development: social change and spatial divisions of labour. *In: _____ (Ed.). Space, Place and Gender.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994, p. 86-114.)
232. MATTEO, Miguel. **Heterogeneidade regional.** Brasília, DF: CEPAL/IPEA, 2013. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 56)

233. MATTEO, Miguel; VASCONCELOS, Ronaldo; MATTEO, Katia de; FREIRE, Neison. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente. *In*: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013, p. 49-88, volume 1.
234. MEDEIROS, Marcelo. **Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão, 1202).
235. MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; CASTRO, Fábio Ávila de. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. *In*: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015.
236. MENDES, Constantino Cronemberger. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (editores). **Brasil em desenvolvimento 2013**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013, p. 199-220, volume 1.
237. MENEZES, Adriano S. Bezerra de; FILHO, João Salmito. O GTDN e as exigências da atualidade. Entrevista com Celso Furtado. *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 267-283. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Texto original publicado na Revista Econômica do Nordeste, vol. 28, nº 4, out./dez. 1997.]
238. MIGUEL, Luís Felipe. A cidadania sitiada. *In*: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). **Cinco mil dias**: o Brasil na era do lulismo. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 347-53.
239. MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
240. MONASTERIO, Leonardo Monteiro. O Que é um problema regional? Uma nota preliminar. *In*: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental** (IPEA), n. 3, dez. 2009.
241. MONTAGNER, Paula; MULLER, Luís Herberto (Orgs.). **Inclusão Produtiva Urbana**: o que fez o Pronatec / Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24)
242. MONTEIRO NETO, Aristides. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 121-144.
243. _____. Desigualdades regionais no Brasil: notas sobre o padrão de intervenção do Estado nos anos 2000-2010. *In*: GUIMARAES, Paulo Ferraz et al (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Brasília: BNDES, 2014, p. 276-303.

244. MONTEIRO NETO, Aristides; COSTA, Marco Aurélio; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. *In*: NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antônio (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 37-64.
245. MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.
246. _____. **Ideologias geográficas**. São Paulo: Annablume, 2005a.
247. _____. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. *In*: **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005b, p. 43-47.
248. MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira**: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.
249. MOURA, Rosa. Configurações espaciais da metropolização brasileira. *In*: **E-Metropolis**, ano 4, n. 13, p. 29-39, jun. 2013.
250. MOURA, Rosa et al. Brasil metropolitano: uma configuração heterogênea. *In*: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 33-56, jul./dez. 2003.
251. NATAL, Jorge Luiz Alves; SIQUEIRA, Hipólita. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. *In*: **Revista de Políticas Públicas**, v. 16, n. 1, p. 203-207, jan./jun. 2012.
252. OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
253. _____. As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 33-60.
254. _____. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.
255. _____. Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Sudene. *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto / Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, p. 193-222. (Arquivos Celso Furtado, v.3) [Reunião realizada no Congresso Nacional em 2 de agosto de 1978. Texto publicado em: Diário do Congresso Nacional, seção 1, ano XXXIV, suplemento ao nº 014, Capital Federal, 21 de março de 1979.]

256. OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *In: Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.
257. PACHANE, Graziela Giusti; VITORINO, Bruna De Melo. A expansão do ensino superior no Brasil pelo Programa Reuni: democratização da formação universitária ou apenas uma ambivalência legal? *In: Poiésis - Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação*, v. 9, n. 16, p. 438-456, dez. 2015.
258. PEREIRA, Priscila de Góes. 2009. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos – uma contribuição ao debate**. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
259. PAMPLONA, Leonardo de Moura Perdigão. Perspectivas para as ações de apoio à inclusão produtiva do BNDES. *In: BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 45, p. 57-83, mar. 2017.
260. PAULA, Mariana Murta de. Institucionalização, estratégia de desenvolvimento e padrão de espacialização: eixos estruturantes para uma retrospectiva do planejamento governamental do turismo no Brasil. *In: Caderno Virtual de Turismo*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 253-272, ago. 2013.
261. PAULANI, Leda Maria. Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil dias do lulismo. *In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs.). Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 91-99.
262. PECK, Jamie. Explaining (with) neoliberalism. *In: Territory, Politics, Governance*, v. 1, n. 2, p. 132-157, 2013.
263. _____. Uneven regional development. *In: Richardson, D.; Castree, N.; Goodchild, M.; Liu, W.; Kobayashi, A.; Marston, R. (Ed.). The Wiley-AAG international encyclopedia of Geography*. Oxford: Wiley- Blackwell, 2017. 22 p.
264. PECK, Jamie., Theodore, Nik. Variegated capitalism. *In: Progress in Human Geography*, v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.
265. PESSÔA, Samuel de Abreu. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? *In: Encontro Nacional de Economia*, 29, 2001, Salvador. Anais... Salvador: Anpec, 2001.
266. PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John. Shifiting horizons in local and regional development. *In: Regional Studies*, v. 51, n. 1, p. 46-57, 2017.
267. PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
268. PINTO, Eduardo Costa. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito china, desconcentração espacial e bloco no poder. *In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA,*

- Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 87-102.
269. PORTO, Leandro; MACÊDO, Fernando Cesar. Atualizando as tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. *In: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional*, VIII, 2017, Santa Cruz do Sul. Anais... Santa Cruz do Sul: Unisc, 2017.
270. PORTUGAL, Rodrigo. O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional. *In: Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 23, p. 83-102, jul./dez. 2018.
271. PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. O planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. *In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, XVII, 2017, São Paulo. Anais Eletrônicos. São Paulo: Enanpur, 2017.
272. POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
273. _____. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal 1985.
274. PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). *In: Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 46, p. 181-215. jan./jun. 2016.
275. QUAGLIO, Gislaine de Miranda; PAIVA, Claudio Cesar de. A questão regional e o BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do Banco e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). *In: Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 337-368, ago. 2017.
276. RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Brasil contemporâneo: avanços, recuos e contradições frente a projetos de desenvolvimento em disputa. *In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras*. Brasília: CGEE, 2015, p. 97-117.
277. RANDOLPH, Rainer. Subversão e planejamento como "práxis" – uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. *In: LIMONAD, Ester; CASTRO, Edna Ramos (Orgs.). Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 40-57.
278. RESENDE, Guilherme Mendes et al. Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In: RESENDE, Guilherme Mendes (Ed.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, volume 1.
279. ROCHA NETO, João Mendes da; BORGES, Djalma Freire. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *In: Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, Artigo 3, Jul. 2016.

280. RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. Do Institutions Matter for Regional Development? *In: Regional Studies*, v. 47, n. 7, p. 1034-1047, 2013.
281. RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. *In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais... Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p. 31-39.
282. RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília: UAB, 2009. (Especialização em Gestão Pública Municipal – Módulo Básico)
283. SAFATLE, Vladimir. **Só mais um esforço**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.
284. SANTOS, Gilmar Ribeiro do; PALES, Raíssa Cota; RODRIGUES, Silvia Gomes. Desigualdades regionais no Brasil – 1991-2010. *In: Encontro Anual da Anpocs*, 37, 2013, Montes Claros.
285. SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42, volume 1.
286. SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *In: Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.
287. SCHEFFER, Mário. Para muito além do Programa Mais Médicos. *In: Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2664-2666, set. 2016.
288. SCHERMA, Márcio Augusto. Rumo à cooperação e ao desenvolvimento: as políticas brasileiras para a faixa de fronteira. *In: Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 32-55, 2016.
289. SCOTT, Allen. **Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order**. New York: Oxford, 1998.
290. SCOTT, Allen; AGNEW, John; SOJA, Edward; STORPER, Michael. Cidades-regiões globais. *In: Espaço e Debates*, n. 41, 2001.
291. SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil**. Santiago do Chile: CEPAL, 2010. (Série Desarrollo Territorial, nº 8)
292. SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. *In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (editores). Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2013, p. 89-116, volume 1.
293. SILVA, Simone Affonso da. **Regionalização do Brasil: uma análise comparativa entre as propostas do IBGE, Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos e Maria Laura Silveira**. 2010. 111 f. Trabalho de Graduação Individual (Monografia) – Departamento de

Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

294. _____. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988:** instituições, políticas e atores. 2014. 518 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.
295. SILVA JUNIOR, Aluísio Gomes da; ANDRADE, Henrique Sater de. Formação Médica no Programa Mais Médicos: alguns riscos. *In: Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2670-2671, set. 2016.
296. SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
297. _____. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. *In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.). As contradições do lulismo:* a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.
298. SIQUEIRA, Hipólita. **Desenvolvimento regional recente no Brasil.** Rio de Janeiro: E-papers, 2010.
299. _____. Dinâmica regional brasileira (1990-2012). *In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 73-86.
300. _____. Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). *In: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales – EURE*, v. 41, n. 122, p. 261-277, jan. 2015.
301. SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. (Publicação original: SMITH, Neil. *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space.* Oxford: Basil Blackwell, 1984)
302. _____. Remaking Scale: Competition and Cooperation in Pre-National and Post-National Europe. *In: BRENNER, Neil; JESSOP, Bob; JONES, Martin; MACLEOD, Gordon (Ed.). State / Space. A reader.* Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p. 227-238.
303. _____. The geography of uneven development. *In: DUNN, Bill; RADICE, Hugo (Ed.). 100 Years of Permanent Revolution.* London: Pluto, 2006, p. 180–195.
304. SOARES, Sergei. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *In: Revista de Economia Política*, v. 30, p. 364-380, 2010.
305. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *In: Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
306. SOUZA, Jessé. **A radiografia do Golpe:** entenda como e porque você foi enganado. São Paulo: LeYa, 2016.

307. SOUZA, Lincoln Moraes. Comentando as classificações de políticas públicas. *In: Cronos*, Natal-RN, v. 11, n. 3, p. 161-197, jul./ago. 2010.
308. SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. Geografia: conceitos e temas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 77-116.*
309. _____. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. *In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.) Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular / UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008, p. 57-72.*
310. SOUSA VAN STRALEN, Ana Cristina; MASSOTE, Alice Werneck; CARVALHO, Cristiana Leite; GIRARDI, Sabado Nicolau. Percepção de médicos sobre fatores de atração e fixação em áreas remotas e desassistidas: rotas da escassez. *In: Physis - Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 147-172, jan./mar. 2017.
311. STEINBERGER, Marília. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. *In: _____ (Org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006, p. 29-82.*
312. _____. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. *In: _____ (Org.). Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler Editora, 2013a, p. 31-64.*
313. _____. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2002. *In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013b, p. 175-201.*
314. STIGLITZ, Joseph E. **The price of inequality**. New York: Norton Paperback, 2013.
315. STORPER, Michael. **The regional world: territorial development in a global economy**. New York: Guilford Press, 1997.
316. SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, p. 199-218, volume 1. [Reprodução do texto original publicado na obra *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 47-66. (Serie Administración General).].*
317. TAVARES, Maria da Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. *In: _____ (Org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 129-154.*
318. THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Revisitando as concepções de espaço, território e região como fundamentos para as políticas públicas. *In: Encontro Nacional da Anpur, XIV, 2011, Rio de Janeiro.*

319. THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil**: disparidades e dinâmicas do território. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2009.
320. TOMANEY, John. Region and place I: institutions. *In: Progress in Human Geography*, v. 38, n. 1, p. 131-140, 2014.
321. TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *In: Sociedade e Estado*, Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, Abr. 2013.
322. TUNES, Regina Helena. **Geografia da inovação**: território e inovação no Brasil no século XXI. 2015. 528 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
323. VAINER, Carlos. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento regional. *In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p. 103-127.
324. VAINER, Carlos. Planejamento territorial e projeto nacional. *In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, maio/2007.
325. VALENTE, Ivan. O colapso da conciliação de classes. *In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Orgs). Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017, p. 59-64.
326. VIDAL DE LA BLACHE, Paul. **Princípios de Geografia Humana**. Lisboa: Edições Cosmos, 1954.
327. ŽIŽEK, Slavoj. Introdução: O espectro da ideologia. *In: _____ (Org.). Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 7-38.

Legislação

- 1) BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007, Seção 1, p. 5. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 13 ago. 2017.
- 2) BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007, Seção 1, p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm>. Acesso em: 14 ago. 2017.

- 3) BRASIL. Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai. 2009, Seção 1, p. 23. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6861.htm. Acesso em: 13 ago. 2017.
- 4) BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 nov. 2010, Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7352.htm. Acesso em: 17 set. 2017.
- 5) BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996, p. 27833. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 13 ago. 2017.
- 6) BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm. Acesso em: 05 ago. 2017.
- 7) BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm. Acesso em: 05 ago. 2018.
- 8) BRASIL. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.973.htm. Acesso em: 24 maio 2018.
- 9) BRASIL. Lei nº 11.077, de 30 de dezembro de 2004. Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11077.htm. Acesso em: 24 maio 2018.
- 10) BRASIL. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 16º da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.

- 11) BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nº 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nº 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.
- 12) BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 2007 (retificado em 11 jan. 2007). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- 13) BRASIL. Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2008. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.
- 14) BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de

- julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011, Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 14 ago. 2017.
- 15) BRASIL. Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e no 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 out. 2013, p. 1, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12871.htm>. Acesso em: 14 ago. 2017.
- 16) BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Seção 1, p. 1, Edição Extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- 17) BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CNE. Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de novembro de 2012, Seção 1, p. 26. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11963-rceb008-12-pdf&category_slug=novembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 13 ago. 2017.
- 18) BRASIL. Congresso. Senado. Projeto de Lei Complementar nº413, de 22 de julho de 2014. O presente Projeto de Lei Complementar visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Senado**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- 19) BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Portaria nº 86, de 1º de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 fev. 2013, Seção 1, p. 28. Disponível em: <http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/port_86_01022013.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- 20) BRASIL. Ministério da Educação – MEC. Portaria nº 619, de 24 de junho de 2015. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2015, Seção 1, p. 12. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- 21) BRASIL. Ministério do Turismo – MTur. Portaria nº 313, de 03 de dezembro de 2013. Define o Mapa do Turismo Brasileiro e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 dez. 2013. Disponível em: <www.turismo.gov.br/portaria-n-313-de-03-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 15 set. 2018.

- 22) BRASIL. Ministério do Turismo – MTur. Portaria nº 205, de 9 de dezembro de 2015. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 03 de dezembro de 2013, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/portaria-n-205-de-9-de-dezembro-de-2015>>. Acesso em: 15 set. 2018.

Sites

- 1) BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)
Desenvolvimento Regional e Territorial
Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/desenvolvimento-regional-territorial>>.
Acesso em: 16 abr. 2018.
- 2) DE OLHO NOS PLANOS
Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>>.
Acesso em: 30 jul. 2017.
- 3) MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC)
Arranjos Produtivos Locais
Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/arranjos-produtivos-locais>>.
Acesso em: 20 abr. 2018.
- 4) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Coordenação de Educação para as Relações Étnico-raciais
Disponível em: <<http://etnicoracial.mec.gov.br/10-menu-principal/84-educacao-escolar-indigena>>.
Acesso em: 17 set. 2017.
- 5) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PNE em Movimento
Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/trabalhando-juntos/programas-do-mec-metas>>.
Acesso em: 05 ago. 2017.
- 6) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PDE Escola
Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php>>.
Acesso em: 16 set. 2017.
- 7) MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC)
Disponível em: <<http://sitesistec.mec.gov.br/consulta-publica>>.
Acesso em: 22 ago. 2017.
- 8) PORTAL DA CIDADANIA
Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.

Acesso em: 24 jan. 2018.

9) PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

Acesso em: 01 de fevereiro de 2018.

10) REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/>>.

Acesso em: 20 ago. 2017.

11) SENADO FEDERAL

Glossário Legislativo

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>.

Acesso em: 13 fev. 2019.

Entrevistas e reuniões de pesquisa

1) Adagenor Ribeiro

Servidor Público na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Entrevista concedida à autora em 29 nov. 2013.

2) Adriana Melo Alves

Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Entrevista concedida à autora em 09 abr. 2019.

3) Antônio Carlos Filgueira Galvão

Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2006 e 2018, durante a elaboração do PCTI Amazônia e do PCTI Nordeste.

Entrevista concedida à autora em 11 abr. 2019.

4) Carlos Brandão

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR – UFRJ).

Entrevista concedida à autora em 11 dez. 2013.

5) Clélio Campolina Diniz

Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Entrevista concedida à autora em 11 nov. 2013.

6) Constantino Cronemberger Mendes

Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Entrevista concedida à autora em 22 nov. 2013.

- 7) Donald Robotham
Professor do Departamento de Antropologia na City University of New York (CUNY).
Reunião de pesquisa com a autora em 13 dez. 2018.
- 8) Ester Limonad
Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF).
Reunião de pesquisa realizada com a autora em 09 nov. 2017.
- 9) Henrique Villa da Costa Ferreira
Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI), entre 2008 e 2010. Diretor de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) entre 2011 e 2012. Assessor no Centro de Gestão e Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE-MCTI) entre 2012 e 2016, durante a elaboração do PCTI Amazônia e do PCTI Nordeste. Subsecretário de Parcerias, Arranjos Institucionais e Cooperação Internacional, da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), desde janeiro de 2019.
Entrevistas concedidas à autora em 20 nov. 2013 e em 12 abr. 2019.
- 10) Hipólita Siqueira
Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR – UFRJ).
Reunião de pesquisa realizada com a autora em 01 dez. 2013.
- 11) Jamie Peck
Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC), Canadá.
Entrevista concedida à autora em 30 out. 2018.
- 12) João Mendes da Rocha Neto
Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
Entrevista concedida à autora em 10 abr. 2019.
- 13) José Celso Cardoso Júnior
Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
Entrevista concedida à autora em 25 nov. 2013.
- 14) José Henrique Paim Fernandes
Secretário Executivo do Ministério da Educação (MEC), entre 2006 e 2014, e Ministro do MEC, entre 2014 e 2015.
Entrevista concedida à autora em 17 de abr. de 2019.
- 15) Luís Antônio Rodrigues Elias
Secretário Executivo do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) entre 2006 e 2014, durante a elaboração do PACTI 2007-2010, da realização da 4ª CNCTI em 2010 e da elaboração da ENCTI 2012-2015.
Entrevista concedida à autora em 29 mar. 2019.

- 16) Luís Manuel Rebelo Fernandes
Secretário Executivo do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI) entre 2004 e 2007, durante a realização da 3ª CNCTI em 2006, e Presidente da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) entre 2007 e 2011.
Entrevista concedida à autora em 15 abr. 2019.
- 17) Marcelo Machado Feres
Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (MEC), entre 2015 e 2016, e Diretor do Pronatec, entre 2012 e 2014.
Entrevista concedida à autora em 10 abr. 2019.
- 18) Nelson Maculan Filho
Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação entre 2004 e 2006.
Entrevista concedida à autora em 15 abr. 2019.
- 19) Orlando Santos Júnior
Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR – UFRJ).
Reunião de pesquisa realizada com a autora em 15 dez. 2017.
- 20) Osvaldo de Deus Ferreira Júnior
Servidor público no Ministério da Integração Nacional (MI).
Entrevista concedida à autora em 19 out. 2013.
- 21) Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim
Professor de Geografia no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP)
Reunião de pesquisa com a autora em 18 jul. 2019.
- 22) Rogério Haesbaert
Professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF).
Reunião de pesquisa realizada com a autora em 04 dez. 2017.
- 23) Sérgio Kelner
Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco.
Entrevista concedida à autora em 04 dez. 2013.
- 24) Tânia Bacelar de Araújo
Professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Entrevista concedida à autora em 05 dez. 2013.
- 25) Vitarque Lucas Paes Coelho
Coordenador da Coordenação Geral de Sistemas Produtivos e Inovativos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
Entrevista concedida à autora em 11 abr. 2019.

26) Wilson Cano

Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Entrevista concedida à autora em 06 nov. 2013.

Palestras

1) Carlos Walter Porto Gonçalves

Professorado Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Palestra conferida no XVI Encuentro de Geografos de América Latina (EGAL), realizado entre 26 e 29 de abril de 2017 em La Paz – Bolívia.

2) Floriano Godinho de Oliveira.

Professor do Departamento de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Palestra conferida no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

3) Jamie Peck

Professor do Departamento de Geografia da University of British Columbia (UBC), Canadá.

Palestra conferida no “Geography Colloquium Series – Jamie Peck: Whatever Happened to Uneven Development?”, realizada em 30 de outubro de 2018 na UBC.

4) Laís Abramo

Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

Palestra conferida no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

5) Pablo Gentili

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Secretário Executivo do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), Diretor da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

Palestra conferida no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

6) René Ramirez

Ex-Secretário de educação superior, ciência, técnica e inovação do Governo Rafael Correa (Ex-Presidente do Equador).

Palestra conferida no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

7) Rita de Cássia Ariza da Cruz

Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP).
Palestra conferida no “Colóquio Neil Smith”, realizado em 26 de março de 2019 no Laboratório de Estudos Urbanos e Regionais do Departamento de Geografia da USP.

8) Sônia Maria Fleury Teixeira

Professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV – RJ).
Palestra conferida no Colóquio Internacional “O desafio da igualdade no Brasil e na América Latina”, realizado em 27 e 28 de novembro de 2017 na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro - RJ), organizado pela Clacso / Flacso.

APÊNDICES

Apêndice 1 – Roteiros das entrevistas

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com pesquisadores que detêm reconhecido saber acerca dos temas abordados na investigação e com pessoas que atuaram na formulação das políticas examinadas, em especial (ex-)funcionários e (ex-)colaboradores das instituições públicas envolvidas, em especial os Ministérios mencionados ao longo do texto. As entrevistas basearam-se em perguntas abertas e respostas de livre expressão dos entrevistados. Parte das entrevistas foram realizadas nos anos de 2018 e 2019, correspondendo, portanto, ao período de elaboração da presente investigação, e parte das entrevistas foram realizadas em 2013, no âmbito da elaboração da dissertação de mestrado intitulada “O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores”, defendida pela autora no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo em 2014. Todas as entrevistas foram gravadas mediante autorização dos entrevistados.

PARTE 1 - Entrevistas realizadas no escopo da elaboração da tese de doutorado

Interviewer: Simone Affonso da Silva	
Interviewee: Donald Robotham	
Occupation: Professor of Anthropology at The Graduate Center - CUNY	
Date and place: November 13, 2018 - The Graduate Center, CUNY	
Start time: 10:00 am	End time: 11:30 am

1. About your academic contributions and your expertise:

- Are you identified with any current of thought? Which?
- In your point of view, what are the most innovative contributions to the debate on State, uneven development and socio-spatial inequalities? Could you highlight some current challenges related to this topic in the academic research scope as well as in the State's scope?

2. In the Marxist point of view, authors such as Poulantzas point out that the State is marked by tensions, conflicts, disputes and contradictions, which are also present in society.

- How do you read the state?
- In an analysis focused on the State, in order to understand its potentials and constraints to promote human development in a broad sense, what would be the main social, political and economic mechanisms that work to maintain and deepen inequalities in the underdeveloped countries (especially in Latin America, if you can emphasize this region).
- What would be the potentialities and limits to government planning regarding his actions over socio-spatial inequalities, trying to reduce them?

3. Authors like Antonio Carlos Robert Moraes highlight the existence of geographical ideologies in the field of government planning, which are supported by a discourse and by the adoption of strategies and actions based on the instrumentalization of categories such as space, territory and region, intending to bring off the interests of hegemonic political and economic groups.

- It would be possible to take into account the existence of ideological and even epistemological disputes around concepts such as the State, development, and inequalities, which are questioning the role of the State nowadays, the meaning of development and inequalities and, consequently, how to measure these aspects and whether or not to create public policies to address them?
 - Do you think that that notion of geographical ideologies could help us to analyze the production of space and uneven geographical development nowadays?
- 4. As we might understand from some analysis on capitalism, globalization and neoliberalization, there would be combinations of elements that characterize and particularize each space-time scenario.**
- Would there it be more structuring features of capitalism, globalization and neoliberalization, largely present in several part of the world, coexisting with particular features related to specific spatial and historical scenarios?
 - What would be these structuring/determining/hegemonic features?
 - How does this set of structuring and particular features help us to understand the uneven and combined development?
 - Besides neoliberalism and globalization, would there it be other determinants to the production of space in a broader sense?
 - Are those determinations all in the same level of importance as neoliberalization?
 - What is the total and what is the part? How do they relate to each other?
- 5. In the notion of uneven and combined development, the ‘combined’ is a mutual determination of parts in relation with the total and not a mere coexistence.**
- To what extent could we say that certain variegations of capitalism and neoliberalism in peripheral countries work as condition to the reproduction of variegations in central countries?
 - These spatial and temporal variegations of capitalism and neoliberalism could help us to understand the dynamics of social and spatial inequalities, especially in the underdevelopment world?
- 6. Discussion on capitalism and neoliberalism according to part of the relevant literature focus hegemonic national states, such as the USA, the UK and Germany.**
- How do you see the rest of the world, especially Brazil and Latin America?
 - What is the power that traditional spatial frames (national states, (sub)continents, regions in the subnational scale) have in explaining the current dynamics of capitalism, neoliberalization and globalization?
- 7. Some recent works related to the theory of the State (Neil Brenner, Bob Jessop) claim the existence of several types of State in the contemporary world, not having a standard model, inflexible, strictly based on the same mechanisms of operation and in the same pattern of relations with the society. In this sense,**
- Is it possible to have a state against the mainstream in the international scenario able to change some social, economic and political paradigms? For example: Would it be possible to have an anti-neoliberalization government given the neoliberalization of state? Is it possible to be a rupture? In what sense?
 - We have been seeing the emergence of movements that question democracy, including in a fascist way. Does that represent a rupture or a deepening of neoliberalization?

Interviewer: Simone Affonso da Silva	
Interviewee: Jamie Peck	
Occupation: Professor of Geography at University of British Columbia (UBC), Canada	
Date and place: October 30, 2018 - UBC	
Start time: 2:00 pm	End time: 15:45 pm

1. **You question the prominence of the state as a spatial frame the way more traditional currents that discuss capitalism and neoliberalization do. In your investigations, multiscale reading would be in the core of the concepts of variegated capitalism and neoliberalization. In this perspective,**
 - What is the importance of the multiscale reading in order to understand capitalism and neoliberalization under the perspective of variegation? Would it be any scale or group of scales more relevant than the other? If affirmative, which?
 - Do some geographical scales emerge or are they resignified or do they fade? Which?
 - How can we comprehend the production of space in this context?
2. **In the Marxist point of view, authors such as Poulantzas point out that the state is marked by tensions, conflicts, disputes and contradictions, which are also present in society.**
 - How do you read the state?
 - Under the idea of variegated capitalism and neoliberalization, what would be the potentialities and limits to government planning regarding his actions over regional inequalities, trying to reduce them?
 - Would it be possible to have an anti-neoliberalization government given the neoliberalization of state? Is it possible to be a rupture? In what sense?
 - We have been seeing the emergence of movements that question democracy, including in a fascist way. Does that represent a rupture or a deepening of neoliberalization?
3. **Discussion on capitalism and neoliberalism according to part of the relevant literature focus hegemonic national states, such as the USA, the UK and Germany.**
 - How do you see the rest of the world, especially Brazil and Latin America?
 - What is the power that traditional spatial frames (national states, (sub)continents, regions in the subnational scale) have in explaining the current dynamics of variegated capitalism and neoliberalization?
4. **As we might understand from your analysis on variegated capitalism and neoliberalization, there would be combinations of elements that characterize and particularize each space-time scenario.**
 - Would there it be more structuring features of capitalism and neoliberalization, largely present in several part of the world, coexisting with particular features related to specific spatial and historical scenarios?
 - What would be these structuring/determining/hegemonic features?
 - How does this set of structuring and particular features help us to understand the uneven and combined development?
 - What is the total and what is the part? How do they relate to each other?

5. **In the notion of uneven and combined development, the ‘combined’ is a mutual determination of parts in relation with the total and not a mere coexistence.**
 - Regarding the different variegations of capitalism and neoliberalism, besides being them uneven, are they also combined?
 - To what extent could we say that certain variegations of neoliberalism in peripheral countries work as condition to the reproduction of variegations of neoliberalism in central countries?
6. **It seems to us that the discussions about neoliberalization have been giving little attention to the spatial implications of that process.**
 - What are the main spatial transformations coming from neoliberalization?
 - How can we observe that in local scales, for instance in urban and rural landscapes, or in important processes to this period, such as the metropolization of space?
 - Besides neoliberalism, would there it be other determinants to the production of space in a broader sense?
 - Are those determinations all in the same level of importance as neoliberalization?
7. **Many public policies announce some action concerning the reduction of regional inequalities, but they are not always based on a spatial reading; sometimes they even ignore the differences and inequalities that characterize space. Authors like Antonio Carlos Robert Moraes highlight the existence of geographical ideologies in the field of government planning, which are supported by a discourse and by the adoption of strategies and actions based on the instrumentalization of categories such as space, territory and region, intending to bring off the interests of hegemonic political and economic groups.**
 - Do you think that that notion of geographical ideologies could help us to analyze the production of space and uneven geographical development nowadays?
8. **Authors in several areas of science and from different groups of understanding about capitalism and neoliberalism are referred to in your texts...**
 - Are you identified with any current of thought? Which?
 - What is the importance of the dialogue with people from other areas of science in your writings? What is the potential of these trades for us to comprehend uneven geographical development?
 - What are the most usual authors and the ones that bring the most innovative contribution to that debate?
 - What can be Geography’s contribution to that discussion?

Interviewer: Simone Affonso da Silva	
Interviewee: Salvatore Morelli	
Occupation: Visiting Assistant Professor at the Stone Center on Socio-Economic Inequality – CUNY	
Date and place: November 29, 2018 - The Graduate Center, CUNY	
Start time: 14:00 pm	End time: 14:45 pm

1. About your academic contributions and your expertise:

- In your point of view, what are the most innovative contributions to the debate on socioeconomic inequalities and their relationship with the public policies? Could you highlight some current challenges related to this topic in the academic research scope as well as in the State's scope?

2. As we might understand from some analysis on capitalism and neoliberalization, there would be different combinations of elements that characterize and particularize each space-time scenario (e.g. variegations of capitalism and neoliberalism as Jamie Peck highlights)

- In this way, we can take into account some geographical differentiation in part related to the dynamics of socioeconomic inequalities – some authors as David Harvey point out the existence of uneven geographical development. Do you have some thoughts about this topic?

3. The discussion of inequalities generally focuses on the socioeconomic dimension, based mainly on quantitative data. However, considering inequalities as a multidimensional phenomenon, we could include the spatial dimension and perhaps some qualitative aspects related to the political-administrative structure, since differences in the capacity to elaborate and implement public policies tend to be relevant in the dynamics of inequalities in a broader meaning.

- How do you see the potentialities and constraints on mix quantitative and qualitative aspects on inequalities studies?
- What is the power that traditional approaches (based on income, race, and gender) have in explaining the current dynamics of inequalities?
- What can be a geographical perspective's contribution to that discussion?

4. Some recent works related to the theory of the State (Neil Brenner, Bob Jessop) claim the existence of several types of State in the contemporary world, not having a standard model, inflexible, strictly based on the same mechanisms of operation and in the same pattern of relations with the society. In this sense,

- Is it possible to have a state against the mainstream in the international scenario able to change some social, economic and political paradigms which influence inequalities? For example: Would it be possible to have an anti-neoliberalization government given the neoliberalization of state? Is it possible to be a rupture? In what sense?
- We have been seeing the emergence of movements that question democracy, including in a fascist way. What are the relationships between democracy and inequalities?

Interviewer: Simone Affonso da Silva	
Interviewee: Yuri Albert Kyrill Kazepov	
Occupation: Professor of Sociology at The University of Vienna	
Date and place: November 30, 2018 – by Skype	
Start time: 10:00 pm	End time: 11:00 pm

1. About your academic contributions and your expertise:

- In your point of view, what are the most innovative contributions to the debate on State, uneven development and socio-spatial inequalities? Could you highlight some current challenges related to this topic in the academic research scope as well as in the State's scope?

2. In the Marxist point of view, authors such as Poulantzas point out that the State is marked by tensions, conflicts, disputes and contradictions, which are also present in society.

- How do you read the state?
- In an analysis focused on the State, in order to understand its potentials and constraints to promote human development in a broad sense, what would be the main social, political and economic mechanisms that work to maintain and deepen socio-spatial inequalities?
- What would be the potentialities and limits to government planning regarding his actions over socio-spatial inequalities, trying to reduce them?

3. Authors like Antonio Carlos Robert Moraes highlight the existence of geographical ideologies in the field of government planning, which are supported by a discourse and by the adoption of strategies and actions based on the instrumentalization of categories such as space, territory and region, intending to bring off the interests of hegemonic political and economic groups.

- It would be possible to take into account the existence of ideological and even epistemological disputes around concepts such as the State, development, and inequalities, which are questioning the role of the State nowadays, the meaning of development and inequalities and, consequently, how to measure these aspects and whether or not to create public policies to address them?
- Do you think that that notion of geographical ideologies could help us to analyze the production of space and uneven geographical development nowadays?

4. As we might understand from some analysis on capitalism, globalization and neoliberalism, there would be different combinations of elements that characterize and particularize each space-time scenario (e.g. variegations of capitalism and neoliberalism as Jamie Peck highlights)

- In this way, we can take into account some geographical differentiation in part related to the dynamics of socioeconomic inequalities – some authors as David Harvey point out the existence of uneven geographical development. Do you have some thoughts about this topic?
- What is the power that traditional spatial frames (national states, (sub)continents, regions in the subnational scale, municipalities) have in explaining the current dynamics of capitalism, neoliberalism and globalization as well as the dynamics of inequalities?

5. Some recent works related to the theory of the State (Neil Brenner, Bob Jessop) claim the existence of several types of State in the contemporary world, not having a standard model, inflexible, strictly based on the same mechanisms of operation and in the same pattern of relations with the society. In this sense,

- Is it possible to have a state against the mainstream in the international scenario able to change some social, economic and political paradigms? For example: Would it be possible to have an anti-neoliberalization government given the neoliberalization of state? Is it possible to be a rupture? In what sense?
 - We have been seeing the emergence of movements that question democracy, including in a fascist way. Does that represent a rupture or a deepening of neoliberalization?
- 6. The discussion of inequalities generally focuses on the socioeconomic dimension, based mainly on quantitative data. However, considering inequalities as a multidimensional phenomenon, we could include the spatial dimension and perhaps some qualitative aspects related to the political-administrative structure, since differences in the capacity to elaborate and implement public policies tend to be relevant in the dynamics of inequalities in a broader meaning.**
- How do you see the potentialities and constraints on mix quantitative and qualitative aspects on inequalities studies?
 - What is the power that traditional approaches (based on income, race, and gender) have in explaining the current dynamics of inequalities?
 - What can be geographical perspective`s contribution to that discussion?

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistada: Adriana Alves Melo
Ocupação: Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional
Data e local: 09 de abril de 2019, Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília
Início: 11:00 a.m. Fim: 12:30 p.m.

1. Gostaria que a senhora comentasse sua experiência no MI/MDR nos últimos anos.

2. Desde o processo de revisão da PNDR

- Quais foram as principais mudanças e permanências no debate e na atuação atinente à redução das desigualdades regionais no Brasil no âmbito da Administração Pública e do MI em particular?
- Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos (públicos, privados, sociedade civil) na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Brasil?

3. Quais são as principais arenas e atores envolvidos no âmbito das políticas regionais?

- Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante às políticas regionais (exemplos: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos seriam mais efetivos à promoção do desenvolvimento regional)? Você poderia citar alguns?
- Quais foram os principais embates nas arenas políticas no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão espacial/geográfica?
- Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?

4. Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,

- Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas regionais?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
- Qual tem sido/foi o papel do BNDES e do PAC no que diz respeito a questão regional brasileira? Quais seriam as convergências e divergências em relação ao MI?
- Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas regionais e como elas interferem nas políticas em questão?

5. Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas regionais para mitigar as desigualdades espaciais no Brasil?

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Antônio Carlos Filgueira Galvão	
Ocupação: Ex-Diretor do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEE/MCTI)	
Data e local: 11 de abril de 2019, Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília	
Início: 10:00 a.m.	Fim: 12:00 p.m.

1. **Gostaria que o senhor comentasse como foi a sua experiência no CGEE.**
2. **O Senhor participou da elaboração do Plano de CT&I para o Desenvolvimento da Amazônia (CGEE, 2013) e do Plano de CT&I para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (CGEE, 2014)**
 - Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil nesses planos?
 - Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar o sistema de CT&I pelo território brasileiro?
 - Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de CT&I para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?
3. **Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de CT&I?**
 - Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante ao fortalecimento do setor de CT&I (ex.: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos da política nacional de CT&I seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
 - Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de CT&I no que diz respeito ao desenvolvimento tendo em vista a dimensão espacial/geográfica?
 - Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?
4. **Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,**
 - Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas supracitadas?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
 - importância do setor de CT&I e suas relações com as políticas regionais
 - Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas supracitadas e como elas interferiram na elaboração e na implementação/execução das políticas em questão?
 - Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de CT&I em seu arcabouço?
5. **Em relação ao panorama mundial, como você avalia as políticas de CT&I brasileiras? Elas estariam em consonância com as tendências mundiais? Haveria alguma particularidade importante do caso brasileiro?**

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Henrique Villa da Costa Ferreira	
Ocupação: Subsecretário de Parcerias, Arranjos Institucionais e Cooperação Internacional do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	
Data e local: 12 de abril de 2019, Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília	
Início: 9:00 a.m.	Fim: 10:50 a.m.

1. **Gostaria que o senhor comentasse a sua experiência profissional nos últimos anos.**
2. **O Senhor participou da elaboração do Plano de CT&I para o Desenvolvimento da Amazônia (CGEE, 2013) e o Plano de CT&I para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (CGEE, 2014)**
 - Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil nesses planos?
 - Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar o sistema de CT&I pelo território brasileiro?
 - Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de CT&I para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?
3. **Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de CT&I?**
 - Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante ao fortalecimento do setor de CT&I (ex.: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos da política nacional de CT&I seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
 - Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de CT&I no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão geográfica?
 - Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?
4. **Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,**
 - Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas supracitadas?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
 - importância do setor de CT&I e suas relações com as políticas regionais
 - Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas supracitadas e como elas interferiram na elaboração e na implementação/execução das políticas em questão?
 - Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de CT&I em seu arcabouço?
5. **Em relação ao panorama mundial, como você avalia as políticas de CT&I brasileiras? Elas estariam em consonância com as tendências mundiais? Haveria alguma particularidade importante do caso brasileiro?**

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: João Mendes da Rocha Neto
Ocupação: Chefe do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
Data e local: 10 de abril de 2019, Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília
Início: 6:15 p.m. Fim: 7:50 p.m.

1. Gostaria que o senhor comentasse sua experiência no MI/MDR nos últimos anos.

2. Desde o processo de revisão da PNDR

- Quais foram as principais mudanças e permanências no debate e na atuação atinente à redução das desigualdades regionais no Brasil no âmbito da Administração Pública e do MI em particular?
- Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos (públicos, privados, sociedade civil) na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Brasil?

3. Quais são as principais arenas e atores envolvidos no âmbito das políticas regionais?

- Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante às políticas regionais (exemplos: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos seriam mais efetivos à promoção do desenvolvimento regional)? Você poderia citar alguns?
- Quais foram os principais embates nas arenas políticas no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão espacial/geográfica?
- Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?

4. Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,

- Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas regionais?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
- Qual é o papel do BNDES e do PAC no que diz respeito a questão regional brasileira? Quais seriam as convergências e divergências em relação ao MI?
- Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas regionais e como elas interferem nas políticas em questão?

5. Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas regionais para mitigar as desigualdades espaciais no Brasil?

6. Levando em consideração o debate sobre o uso ideológico de algumas categorias geográficas por parte do Estado,

- Seria possível identificarmos alguma “ideologia geográfica” atinente às distintas abordagens regionais que os órgãos públicos adotam?
- Como a adoção de distintas conceituações de região e de proposições divergentes entre as políticas públicas influenciam o desenvolvimento regional brasileiro?

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: José Henrique Paim Fernandes	
Ocupação: Ex-Secretário Executivo do MEC (2006-2014) e Ex-Ministro MEC (2014-2015)	
Data e local: 17 de abril de 2019, Rio de Janeiro	
Início: 5:00 p.m.	Fim: 5:45 p.m.

1. **Gostaria que o senhor comentasse como foi a sua experiência no MEC.**
2. **O senhor esteve à frente da Secretaria Executiva do MEC durante a formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE (MEC, 2007), Plano Nacional de Educação – PNE (2014), do Reuni (2007), do Pronatec (2011) e do Programa Mais Médicos (2013)**
 - Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil no âmbito destas políticas educacionais?
 - Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar a infraestrutura de educação pelo território brasileiro?
 - Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de educação para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?
3. **Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de educação?**
 - Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante a expansão da rede de ensino (exemplos: quais níveis priorizar, quais recortes espaciais ou localidades seriam mais relevantes, quais instrumentos da política de educação seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
 - Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de educação no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão geográfica?
 - Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas? (lembrando as críticas recorrentes sobre o desmesurado crescimento da iniciativa privada em detrimento do setor público - Exemplos: “Sistema S” com o Pronatec, universidades privadas com o Reuni)
4. **Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,**
 - Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas educacionais?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária com outros setores
 - Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas educacionais e como elas interferem na elaboração e na implementação/execução das políticas públicas?
 - Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de educação em seu arcabouço?

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Luiz Antônio Rodrigues Elias	
Ocupação: Ex-Secretário Executivo do MCT durante a elaboração do PACTI 2007-2010, da 4ª CNCTI em 2010 e da ENCTI 2012-2015	
Data e local: 29 de março de 2019 – por Skype	
Início: 2:30 p.m.	Fim: 4:00 p.m.

1. **Gostaria que o senhor comentasse como foi a sua experiência na Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.**
2. **O senhor esteve à frente da Secretaria Executiva durante a formulação do Plano de Ação em CT&I (2007-2010) da 4ª Conferência Nacional de CT&I (2010) e da Estratégia Nacional de CT&I (2012-2015).**
 - Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil no âmbito de tais políticas?
 - Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar o sistema de CT&I pelo território brasileiro?
 - Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de CT&I para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?
3. **Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de CT&I?**
 - Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante ao fortalecimento do setor de CT&I (ex.: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos da política nacional de CT&I seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
 - Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de CT&I no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão geográfica?
 - Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?
4. **Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,**
 - Como foram as relações intergovernamentais envolvendo esta política?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
 - Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas supracitadas e como elas interferem nas políticas em questão?
 - Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de CT&I em seu arcabouço?
5. **Em relação ao panorama mundial, como você avalia as políticas de CT&I brasileiras? Elas estariam em consonância com as tendências mundiais, haveria alguma particularidade importante do caso brasileiro?**

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Luís Manuel Rebelo Fernandes	
Ocupação: Ex-Secretário Executivo do MCT (2004-2007) durante a realização da 3ª CNCTI em 2006 e Ex-Presidente da FINEP (2007-2011)	
Data e local: 15 de abril de 2019, Rio de Janeiro	
Início: 5:00 p.m.	Fim: 6:00 p.m.

1. **Gostaria que o senhor comentasse como foi a sua experiência no setor de CT&I (Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Presidente da Finep).**
2. **O senhor esteve à frente da Secretaria Executiva durante a realização da 3ª Conferência Nacional de CT&I, em 2006**
 - Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil?
 - Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar o sistema de CT&I pelo território brasileiro?
 - Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de CT&I para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?
3. **Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de CT&I?**
 - Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante ao fortalecimento do setor de CT&I (exemplos: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos da política nacional de CT&I seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
 - Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de CT&I no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão geográfica?
 - Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?
4. **Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,**
 - Como foram as relações intergovernamentais envolvendo esta política?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
 - Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas supracitadas e como elas interferem nas políticas em questão?
 - Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de CT&I em seu arcabouço?
5. **Em relação ao panorama mundial, como você avalia as políticas de CT&I brasileiras? Elas estariam em consonância com as tendências mundiais? Haveria alguma particularidade importante do caso brasileiro?**

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Marcelo Machado Feres	
Ocupação: Ex-Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC (2015-2016) e Ex-Diretor do Pronatec (2012-2014).	
Data e local: 10 de abril de 2019, Brasília	
Início: 2:30 p.m.	Fim: 3:45 p.m.

1. Gostaria que o senhor comentasse como foi a sua experiência no MEC.

2. O senhor foi o Diretor responsável pela implantação do Programa Pronatec (2012-2014)

- Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil?
- Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar a infraestrutura de educação pelo território brasileiro?
- Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de educação para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?

3. Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de educação?

- Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante a expansão da rede de ensino (exemplos: quais níveis priorizar, quais recortes espaciais ou localidades seriam mais relevantes, quais instrumentos da política de educação seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
- Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de educação no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão geográfica?
- Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas? (lembrando as críticas recorrentes sobre o desmesurado crescimento da iniciativa privada em detrimento do setor público, sobretudo o “Sistema S”)

4. Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,

- Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas educacionais, mais especificamente o Pronatec?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária com outras políticas educacionais e outros setores
- Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas educacionais e como elas interferem na elaboração e na implementação/execução das políticas públicas?
- Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de educação em seu arcabouço?

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Nelson Maculan Filho	
Ocupação: Ex-Secretário de Educação Superior do MEC (2004-2006)	
Data e local: 15 de abril de 2019, Rio de Janeiro	
Início: 8:00 a.m.	Fim: 9:15 a.m.

1. Gostaria que o senhor comentasse como foi a sua experiência no MEC.

2. O senhor esteve à frente da Secretaria de Educação Superior do MEC (2004-2006)

- Sobre a questão regional brasileira, quais foram os principais debates e soluções propostas para a redução das desigualdades regionais no Brasil no âmbito destas políticas educacionais?
- Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais e desconcentrar a infraestrutura de educação pelo território brasileiro?
- Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas de educação para mitigar as desigualdades regionais no Brasil?

3. Quais são as principais arenas políticas e atores envolvidos no setor de educação?

- Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante a expansão da rede de ensino (exemplos: quais níveis priorizar, quais recortes espaciais ou localidades seriam mais relevantes, quais instrumentos da política de educação seriam mais efetivos)? Você poderia citar alguns?
- Quais foram os principais embates nas arenas políticas do setor de educação no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão espacial/geográfica?
- Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas? (lembrando as críticas recorrentes sobre o desmesurado crescimento da iniciativa privada em detrimento do setor público - Exemplos: universidades privadas com o Reuni)

4. Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,

- Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas educacionais?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária com outros setores
 - Quais seriam as convergências e divergências entre as políticas elaboradas pelo MEC e o Plano Nacional de Pós-Graduação da CAPES (2004, 2010)?
- Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas educacionais e como elas interferem na elaboração e na implementação/execução das políticas públicas?
- Você consegue identificar a existência de um projeto nacional? Que projeto seria esse? Qual seria o papel das políticas de educação em seu arcabouço?

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim	
Ocupação: Professor do Instituto Federal de São Paulo	
Data e local: 17 de julho de 2019, Lergeo - DG/USP	
Início: 2:30 p.m.	Fim: 4:00 p.m.

1. **Gostaria que você explicasse o significado do conceito de ideologias geográficas e apontasse o seu potencial explicativo no mundo atual, em especial no que diz respeito ao planejamento governamental brasileiro.**
2. **Quais foram as principais ideologias geográficas que você identificou na sua tese de doutorado e em pesquisas posteriores?**
 - Na sua avaliação, tais ideologias ainda estão vigentes (integral ou parcialmente)?
 - Haveria outras ideologias geográficas particulares ao momento atual?
3. **Quais seriam os caminhos metodológicos mais pertinentes para o estudo das ideologias geográficas?**
4. **Quais seriam os aspectos/temas que mais influenciam o conteúdo das ideologias geográficas (no passado / na contemporaneidade)?**

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva	
Entrevistado: Vitarque Lucas Paes Coelho	
Ocupação: Coordenador Geral de Sistemas Produtivos e Inovativos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	
Data e local: 11 de abril de 2019, Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília	
Início: 11:00 a.m.	Fim: 12:30 p.m.

- 1. Gostaria que o senhor comentasse sua experiência no MI/MDR nos últimos anos.**
- 2. Desde o processo de revisão da PNDR**
 - Quais foram as principais mudanças e permanências no debate e na atuação atinente à redução das desigualdades regionais no Brasil no âmbito da Administração Pública e do MI em particular?
 - Quais seriam as principais escalas geográficas e atores envolvidos (públicos, privados, sociedade civil) na consecução do objetivo de reduzir as desigualdades regionais no Brasil?
- 3. Quais são as principais arenas e atores envolvidos no âmbito das políticas regionais?**
 - Quais foram os principais consensos e dissensos acerca da definição de estratégias e objetivos no tocante às políticas regionais (exemplos: quais segmentos priorizar, quais recortes espaciais seriam mais relevantes, quais instrumentos seriam mais efetivos à promoção do desenvolvimento regional)? Você poderia citar alguns?
 - Quais foram os principais embates nas arenas políticas no que diz respeito ao desenvolvimento tendo como perspectiva a dimensão geográfica?
 - Quem ganha e quem perde com as escolhas adotadas?
- 4. Sobre o Programa Rotas da Integração Nacional,**
 - Qual é a importância deste programa face as demais iniciativas do MI/MDR?
 - Houve alterações teóricas, metodológicas e operacionais que envolvem a maneira como os arranjos produtivos locais (APLs) vem sendo abordados pelo MI/MDR?
 - Qual é a relação entre o referido programa e as iniciativas do MDIC e do BNDES no que diz respeito aos APLs?
- 5. Levando em consideração o período de 2003 a 2014, especialmente os debates acerca do Lulismo e do presidencialismo de coalizão,**
 - Como foram as relações intergovernamentais envolvendo as políticas regionais?
 - principais parceiros e opositores
 - disputas na esfera financeira e orçamentária
 - Qual é o papel do BNDES e do PAC no que diz respeito a questão regional brasileira? Quais seriam as convergências e divergências em relação ao MI?
 - Do seu ponto de vista, quais são as principais características das relações do Estado com a Sociedade Civil e com as Empresas Privadas no contexto da formulação das políticas regionais e como elas interferem nas políticas em questão?
- 6. Quais seriam as principais potencialidades e limitações das políticas regionais para mitigar as desigualdades espaciais no Brasil?**

PARTE 2 - Entrevistas realizadas no escopo da elaboração da dissertação de mestrado

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Adagenor Ribeiro
Ocupação: Professor/Pesquisador da Universidade Federal do Pará, Coordenador da Coordenação-Geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento (Sudam)
Data e local: 29 de novembro de 2013, Sudam

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Carlos Brandão
Ocupação: Professor/Pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ)
Data e local: 11 de dezembro de 2013, IPPUR

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Clélio Campolina Diniz
Ocupação: Professor/Pesquisador do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG)
Data e local: 11 de novembro de 2013, UFMG

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Constantino Cronemberger Mendes
Ocupação: Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ex-Gerente do Departamento de Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), Ex-Chefe de Gabinete (SDR/MI),
Data e local: 22 de novembro de 2013, IPEA

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Henrique Villa da Costa Ferreira
Ocupação: Assessor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Ex-Diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR/MI)
Data e local: 20 de novembro de 2013, CGEE

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: José Celso Cardoso Júnior
Ocupação: Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ex-Diretor do Departamento de Gestão do Ciclo do Planejamento (SPI/MPOG)
Data e local: 25 de novembro de 2013, IPEA

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Osvaldo de Deus Ferreira Júnior
Ocupação: Coordenador Geral de Planos Regionais do Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI)
Data e local: 19 de novembro de 2013, MI

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Sérgio Kelner
Ocupação: Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco, Ex-funcionário da Sudene, Ex-Gerente de Projeto da Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MI)
Data e local: 04 de dezembro de 2013, Fundação Joaquim Nabuco

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistada: Tânia Bacelar de Araújo
Ocupação: Professora/Pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Ex-Secretária da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI)
Data e local: 05 de dezembro de 2013, Ceplan Consult

Entrevistadora: Simone Affonso da Silva
Entrevistado: Wilson Cano
Ocupação: Professor/Pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (Cede/Unicamp)
Data e local: 16 de novembro de 2013, Unicamp

Questões

1. Nas últimas décadas houve diversas alterações na estrutura da Administração Pública Federal, como extinções, criações e fusões de instituições, além de mudanças nas suas atribuições. Assim sendo, eu gostaria que o Sr./a Sra. assinalasse as consequências para o planejamento dessas constantes alterações na estrutura da Administração Pública Federal.

2. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse quais as influências da dinâmica do sistema eleitoral e partidário sobre a atuação do MI, uma vez que a cada composição de governo, decorrente das eleições presidenciais ou de mudanças na base aliada do governo, tende a promover mudanças nas pastas ministeriais, como a troca de ministros e da diretoria.
3. Na administração pública os cargos de direção de ministérios, secretarias e autarquias tendem a ser ocupados por pessoas com perfil político ou com perfil técnico. Eu gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a existência de tensões entre políticos e burocratas no “ciclo de planejamento e gestão de políticas públicas federais”, sobretudo quando os cargos de direção das instituições são ocupados por políticos de carreira;
 - o peso relativo entre o conteúdo técnico e as decisões políticas nos planos econômicos nacionais (PPAs);
 - a predominância da técnica ou da política nos planos e sua eventual relação com o sucesso nas fases de implementação/execução.
4. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - o papel das consultorias no processo de elaboração dos planos regionais;
 - a colaboração de professores/pesquisadores na elaboração da *PNDR* e dos planos regionais (macro e mesorregionais); há de fato uma apropriação teórica e metodológica das contribuições de tais professores/pesquisadores?
5. Acerca do processo de formulação dos PPAs (MPOG) e dos planos regionais (MI), eu gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a permeabilidade do MPOG, do MI e das Superintendências às demandas de atores do setor privado e da sociedade civil;
 - quais seriam os principais atores políticos envolvidos, considerando o setor público, o setor privado e a sociedade civil;
 - a existência e efetividade de canais de participação institucionalizados à iniciativa privada e à população civil.
6. Sobre a autonomia política entre os entes federados na formulação de políticas públicas regionais, gostaria que o Sr./a Sra. destacasse:
 - a integração e cooperação entre instituições ligadas ao planejamento regional;
 - a existência de incentivos para que estados e municípios elaborem, implementem e executem suas próprias políticas regionais;
 - os principais entraves e desafios para que isso ocorra.
7. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a existência de limitações ou desafios das instituições ligadas ao planejamento no tocante ao “ciclo de planejamento e gestão de políticas públicas”;
 - a existência de sobreposições ou concorrências entre as instituições responsáveis pelo planejamento econômico nacional e regional;
 - os principais conflitos ou divergências entre essas instituições.
8. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse, se houver:
 - a dimensão territorial dos PPAs, especialmente no que se refere a escala regional;
 - a relação entre os PPAs e a *PNDR*.

9. Diversos autores criticam a primazia da dimensão orçamentária dos PPAs em detrimento do “planejamento estratégico”.
 - No contexto atual, o Sr./a Sra. acredita que haveria uma busca por parte do Poder Executivo Federal, especialmente do MPOG, em alterar essa característica dos PPAs?
10. Qual é a interpretação do Sr./da Sra. acerca da emergência da *PNDR*, uma vez que diversas pessoas envolvidas com a elaboração dessa política (como funcionários do MI e do IPEA e professores universitários) ressaltam que o planejamento regional não é uma prioridade no âmbito do Governo Federal? Em outras palavras, quais fatores levaram à reinserção da questão regional na agenda política do Governo Federal se não há um contexto político favorável à sua implementação/execução?
 - O que seria necessário para alavancar as *PNDR* à uma “política de Estado” prioritária?
11. Qual é a avaliação do Sr./da Sra. quanto:
 - o diagnóstico realizado pela *PNDR* (2008-2011) acerca da questão regional no Brasil, especialmente no tocante às convergências e divergências em relação às políticas regionais anteriores;
 - os diagnósticos e proposições dos planos macrorregionais e mesorregionais elaborados no âmbito da *PNDR*, uma vez que há uma multiplicidade de abordagens e caminhos teórico-metodológicos sugeridos por estes planos.
 - Quais as vantagens e desvantagens dos modelos de gestão dos planos regionais serem tão diversificados (estrutura dos comitês gestores, número de membros dos comitês, participação relativa de membros da sociedade civil e do poder público)?
12. Qual é a avaliação geral do Sr./da Sra. quanto ao processo de implementação/execução da *PNDR* (2008-2011), destacadamente dos planos macrorregionais e dos programas e ações propostos pelos planos mesorregionais.
13. Gostaria que o Sr./a Sra. assinalasse quais seriam as principais convergências e divergências entre o planejamento regional realizado no período anterior à Constituição Federal de 1988, sobretudo durante os governos militares, e o planejamento no período atual.
 - Haveria mudanças de paradigmas administrativos, econômicos e sociais entre esses dois períodos que tenham implicações no planejamento regional?
 - Quais seriam esses paradigmas?
14. Ao invés de uma mera “retomada” do planejamento regional esse processo recente não poderia ser visto como um processo de “revitalização e ressignificação”, inaugurando um novo momento das políticas de cunho regional no Brasil, uma vez que o planejamento regional estaria revestido de novos paradigmas, tais como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento local – associativismo, cooperativismo, consorciamento – e a participação da população civil no processo de políticas públicas?

Apêndice 2 - Tipologia Regional adotada pela Política de Dinamização Regional do BNDES

PDR - Critério de classificação de microrregiões

Na definição deste critério, procurou-se inspiração na metodologia desenvolvida por ocasião da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada pelo Ministério da Integração (MI), para orientar territorialmente a formulação de suas próprias estratégias de atuação. No caso do programa supracitado, por razões que serão explicitadas a seguir, a metodologia de classificação dos municípios foi atualizada, a partir da versão preliminar da nova PNDR, em prol da utilização de dados mais recentes.

A PNDR utiliza duas dimensões para avaliar o grau de desenvolvimento econômico das microrregiões brasileiras. A primeira analisa a faixa de renda da microrregião a partir da renda domiciliar média *per capita* do Censo 2000. Divide-se, a partir da distribuição dessa variável, as microrregiões em quartis: aquelas no primeiro quartil são classificadas como renda baixa, aquelas no último quartil são classificadas como renda alta e as demais como renda média. A diferença na nova PNDR é a adoção de critério de paridade do poder de compra, utilizando o Índice da Cesta Básica do Dieese para o ano 2000, na comparação entre as rendas das diversas regiões. Critério que a classificação ora apresentada reproduz.

Diferente da PNDR, no supracitado programa, com o intuito de tornar a classificação do território e, conseqüentemente os pacotes de incentivo, mais gradualmente diferenciados optou-se por dividir a faixa de média renda da PNDR em duas: a média renda inferior e a média renda superior. Cada uma delas conta com 25% das observações. Ficando a faixa de média renda inferior com o segundo quartil e a média renda superior com o terceiro quartil.

A segunda dimensão analisa o grau de dinamismo das microrregiões, separando-as quanto à taxa anual média de crescimento do PIB. A nova PNDR avalia o dinamismo econômico das microrregiões entre média móvel dos anos de 90 a 92 e 2000 a 2002. Novamente dividindo as microrregiões em quartis a semelhança de como efetuado para a distribuição da renda média.

A metodologia de cálculo do PIB dos Municípios baseia-se na distribuição pelos municípios do valor adicionado das atividades econômicas das Contas Regionais do Brasil, construídas pelos órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e superintendência da zona franca de Manaus, sob orientação do IBGE. A partir desse procedimento, é estimado o valor adicionado – VA das atividades econômicas – Agropecuária, Indústria e Serviços – o *dummy* financeiro, os impostos e o PIB, medido a preço corrente por município. A metodologia identifica as variáveis e fontes de informação que permitem distribuir o VA estadual (valor adicionado da unidade da federação) de 15 atividades econômicas pelos respectivos municípios do estado. As atividades consideradas são: agropecuária, indústria extrativa mineral, indústria de transformação, construção civil, serviços industriais de utilidade pública, comércio, transportes, serviço de alojamento e alimentação, comunicações, serviços financeiros, administração pública, aluguel e serviços prestados às empresas, educação e saúde, outros serviços e serviços domésticos.

De posse das informações sobre produção e insumos de cada atividade econômica no estado, o IBGE procede ao cálculo do valor da produção, consumo intermediário e valor adicionado das diversas atividades. Do Valor Adicionado por unidade da Federação é retirado o *dummy* financeiro e acrescentado o valor dos impostos sobre produtos para a obtenção do PIB regional. Estes valores são igualmente expressos em termos correntes e constantes, permitindo assim estimar a magnitude e o desempenho de cada economia estadual.

O método de cálculo do PIB dos Municípios consiste num processo descendente de repartição, pelos municípios, do valor adicionado das 15 atividades das unidades da federação: primeiro, estima-se o valor estadual de cada agregado; em seguida, reparte-se esse valor pelos municípios, ou seja, uma vez estimado o valor adicionado por atividade de cada estado, procede-se à distribuição para as atividades municipais, segundo indicadores escolhidos para este fim. A abertura de trabalho no nível municipal é, em geral, mais desagregada do que a apresentada nas 15 atividades das Contas Regionais. Ao final das operações por atividade econômica obtêm-se estimativas do valor adicionado da

Agropecuária, da Indústria e dos Serviços, por município, em valores correntes. Para se obter o valor do PIB por município deduz-se o *dummy* do valor adicionado.

Por fim, cabe ressaltar que a PNDR classifica microrregiões e não municípios o que pode criar um viés de classificação que desfavorece a vizinhança empobrecida de um município rico. Para contornar esse problema o AS/DEREGI desenvolveu um critério alternativo. Nas 49 aglomerações urbanas identificadas pelo Projeto de Pesquisa Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil elaborado pelo IPEA, IBGE e NESUR (IE-UNICAMP), optou-se por utilizar como parâmetro as variáveis definidas para a unidade territorial municípios divididas em faixas de acordo com a metodologia da PNDR exposta acima. Dessa forma, minimizam-se problemas relativos à agregação de municípios em microrregiões internamente heterogêneas. O mesmo procedimento foi adotado para a região Norte com a mesma motivação, mas por razões diversas. Os municípios da região Norte ocupam individualmente área muito maior do que os das demais regiões. Por essa razão e em virtude da dificuldade de transporte e da baixa ocupação dos seus territórios, sustentam relações tênues entre si, tendendo, dessa forma, a apresentar um grau de heterogeneidade maior.

Alguns problemas, no entanto, tiveram que ser contornados ao longo do desenvolvimento da metodologia. O mais grave foi derivado da criação de diversos municípios durante o período, o que impossibilitou encontrar taxas de crescimento e níveis de renda para todos. Nesses casos, sua taxa de crescimento e nível de renda foram tomados como iguais àquelas da microrregião em que se encontra.

As categorias resultantes da integração dos critérios de renda, expostos anteriormente, com os de taxa de crescimento do PIB resulta em uma tabela de classificação bidimensional, exposta abaixo:

Nível de Renda Domiciliar média per capita

		Alta 4º quartil	Média superior 3º quartil	Média inferior 2º quartil	Baixa 1º quartil
Variação do PIB	Alto 25% superiores	Alta renda	Média renda superior Dinâmica	Média renda inferior Dinâmica	Baixa renda Dinâmica
	Médio		Média renda superior Estagnada	Média renda inferior Estagnada	Baixa renda Estagnada
	Baixo 25% inferiores				

Apesar de inspirada no critério de classificação empregado pela PNDR, esta classificação conta com uma modificação. A presente classificação subdividiu o campo

Dinâmicas de Menor Renda da PNDR, isolando os municípios de baixa daqueles de média renda, mas que apresentaram alto crescimento no período. Agiu-se assim com a intenção de oferecer às regiões de baixa renda com crescimento alto, maiores incentivos em relação aos municípios de renda média, igualmente dinâmicos.

Ademais, nas regiões Norte e Nordeste, serão considerados para fins de incentivo também os municípios classificados como alta renda. Tal inclusão se justifica em função do baixo nível de renda das macrorregiões em que estão inseridos estes 48 municípios, refletidos nas precárias condições sócio-econômicas enfrentadas pela população. Vale ressaltar que os desembolsos do BNDES vêm diminuindo na região Nordeste. Pretende-se, portanto, por meio do Programa aqui proposto, reverter esta tendência.

Tipologia Regional segundo Renda Média e Dinamismo Econômico Brasil

Tipologia Regional segundo Renda Média e Dinamismo Econômico Região Norte

Tipologia Regional segundo Renda Média e Dinamismo Econômico Região Nordeste

Tipologia Regional segundo Renda Média e Dinamismo Econômico Região Sudeste

Tipologia Regional segundo Renda Média e Dinamismo Econômico Região Sul

Tipologia Regional segundo Renda Média e Dinamismo Econômico Região Centro-Oeste

Fonte:

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES)

Desenvolvimento Regional e Territorial

Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/desenvolvimento-regional-territorial>>.

Acesso em: 16 abr. 2018.

Apêndice 3 – Principais temas relacionados às desigualdades socioespaciais subjacentes nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024

Temas subjacentes	Metas	Estratégias
Desigualdades socioespaciais relacionadas ao acesso à educação	Meta 1 – Ensino Infantil	<u>Estratégia 1.2</u> : Garantir que, ao final da vigência do PNE, seja inferior a 10% a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo.
	Meta 6 – Educação Integral	<u>Estratégia 6.2</u> : Instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.
	Meta 7 – Qualidade da Educação Básica / Ideb	<u>Estratégia 7.24</u> : Implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
	Meta 11 – Educação Profissional	<u>Estratégia 11.13</u> : Reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei.
	Meta 12 – Educação Superior	<u>Estratégia 12.16</u> : Consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados.
Especificidades de alguns estabelecimentos educacionais segundo a sua localização espacial e a respectiva dinâmica social e ambiental	Meta 2 – Ensino Fundamental Meta 3 – Ensino Médio	<u>Estratégia 2.6</u> : Desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas. <u>Estratégia 2.7</u> : Disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local, a identidade cultural e as condições climáticas da região. <u>Estratégia 2.11 e 3.12</u> : Desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental/médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante.
	Meta 5 – Alfabetização Infantil	<u>Estratégia 5.5</u> : Apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas.
	Meta 6 – Educação Integral	<u>Estratégia 6.7</u> : Atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais.

Especificidades de alguns estabelecimentos educacionais segundo a sua localização espacial e a respectiva dinâmica social e ambiental	Meta 7 – Qualidade da Educação Básica / Ideb	<p><u>Estratégia 7.26</u>: Consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial.</p> <p><u>Estratégia 7.27</u>: Desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os alunos com deficiência.</p>
	Meta 11 – Educação Profissional	<u>Estratégia 11.9</u> : Expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades.
	Meta 12 – Educação Superior	<u>Estratégia 12.13</u> : Expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações.
Abordagem intersetorial para o aperfeiçoamento da educação no país	Meta 3 – Ensino Médio	<u>Estratégia 3.8</u> : Estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude.
	Meta 4 – Inclusão	<u>Estratégia 4.11</u> : Promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais que atendam as especificidades educacionais de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que requeiram medidas de atendimento especializado.

Abordagem intersectorial para o aperfeiçoamento da educação no país	Meta 7 – Qualidade da Educação Básica / Ideb	<p><u>Estratégia 7.17:</u> Ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p> <p><u>Estratégia 7.29:</u> Promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional.</p>
Reordenamento territorial	Meta 1 – Ensino Infantil	<u>Estratégia 1.10:</u> Fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada.
	Meta 3 – Ensino Médio	<u>Estratégia 3.11:</u> Redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos alunos.
	Meta 11 – Educação Profissional	<u>Estratégia 11.1:</u> Expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional.
	Meta 12 – Educação Superior	<p><u>Estratégia 12.1:</u> Otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação.</p> <p><u>Estratégia 12.2:</u> Ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional.</p>
Pacto federativo, desigualdades e diversidade regional	Meta 7 – Qualidade da Educação Básica / Ideb	<u>Estratégia 7.1:</u> Estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local.

Pacto federativo, desigualdades e diversidade regional	Meta 7 – Qualidade da Educação Básica / Ideb	<p><u>Estratégia 7.6:</u> Associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional.</p> <p><u>Estratégia 7.13:</u> Garantir transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local.</p> <p><u>Estratégia 7.18:</u> Assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência.</p> <p><u>Estratégia 7.19:</u> institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais.</p>
	Meta 13 – Qualidade da Educação Superior	<u>Estratégia 13.7:</u> Fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão.
	Meta 14 – Pós-Graduação	<u>Estratégia 14.14:</u> Estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região.
	Meta 20 – Financiamento da Educação	<u>Estratégia 20.9:</u> Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

Quadro – Principais temas relacionados às desigualdades socioespaciais subjacentes nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024
 Fonte: Elaborado com base em BRASIL ([26 jun.] 2014).

Apêndice 4 – Programas vinculados ao PNE 2014-2024 que apresentam uma leitura espacial das desigualdades

Níveis de Ensino	Programas
Ensino Infantil	<p align="center">CRECHES E PRÉ-ESCOLAS*</p> <p>O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) prioriza o repasse de recursos suplementares aos municípios com os mais elevados índices de vulnerabilidade social e com elevadas proporções de população infantil e taxas de crescimento populacional desta faixa etária.</p>
Ensino Básico	<p align="center">CAMINHO DA ESCOLA*</p> <p>Objetiva renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares das redes de educação básica pública dos municípios, estados e do Distrito Federal. Voltado a estudantes residentes, prioritariamente, em áreas rurais e ribeirinhas, o programa oferece ônibus, lanchas e bicicletas fabricados especialmente para o tráfego nestas regiões, sempre visando à segurança e à qualidade do transporte.</p>
	<p align="center">PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR</p> <p>Consiste na transferência automática de recursos financeiros para os estados, o Distrito Federal e os municípios a fim de custear despesas com o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural.</p>
	<p align="center">ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – IDEB*</p> <p>Concebido em 2007, o IDEB reúne dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. Com base no diagnóstico realizado em 2007, foram estabelecidas metas bianuais até 2022 para o país, para cada ente federado e cada escola da rede de ensino nacional.</p>
	<p align="center">BRASIL ALFABETIZADO</p> <p>Concebido em 2003, o Programa é desenvolvido em todo o território nacional, com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo, sendo que 90% destes localizam-se na região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando.</p>
Ensino Profissionalizante	<p align="center">PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CAMPO – PRONACAMPO</p> <p>Oferece apoio técnico e financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para a implementação da política de educação do campo, visando à ampliação do acesso e a qualificação da oferta da educação básica e superior, por meio de ações para a melhoria da infraestrutura das redes públicas de ensino, a formação inicial e continuada de professores, a produção e a disponibilização de material específico aos estudantes do campo e quilombola, em todas as etapas e modalidades de ensino.</p>

Ensino Profissio- nalizante	<p>MULHERES MIL*</p> <p>O objetivo do programa foi promover, entre 2008 e 2010, a formação profissional e tecnológica de cerca de mil mulheres desfavorecidas das regiões Nordeste e Norte. A meta era garantir o acesso à educação profissional e à elevação da escolaridade, de acordo com as necessidades educacionais de cada comunidade e a vocação econômica das regiões.</p>
	<p>PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E AO EMPREGO – PRONATEC*</p> <p>O objetivo do Programa foi expandir, interiorizar a distribuição espacial dos estabelecimentos de ensino no país e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, buscando ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.</p>
Ensino Superior**	<p>MAIS MÉDICOS</p> <p>A finalidade do programa é formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS), visando, dentre outros aspectos, diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde.</p>
	<p>UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL*</p> <p>Voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância. Dentre seus objetivos, destacam-se: oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País.</p>

Quadro – Programas vinculados ao PNE 2014-2024 que apresentam uma leitura espacial das desigualdades

Fonte: Elaborado com base em PNE EM MOVIMENTO (2017).

* Programa concebido no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo Governo Federal.

** No caso da Pós-Graduação, há dois Planos Nacionais de Pós-Graduação que abrangem o período analisado nesta pesquisa, o primeiro com vigência de 2005 a 2010 e o segundo com vigência de 2011 a 2020. Ambos apresentam um diagnóstico sobre as desigualdades regionais referentes à Pós-Graduação e proposições para sua mitigação, conforme assinalamos anteriormente.

Apêndice 5 – PACTI 2007-2011: prioridades estratégicas, linhas de ação e objetivos voltados à redução das desigualdades regionais no Brasil

Esquema – PACTI 2007-2011: prioridades estratégicas, linhas de ação e objetivos voltados à redução das desigualdades regionais no Brasil

Fonte: Elaborado com base em BRASIL/MCT ([2007a?])

Apêndice 6 – PACTI 2007-2011: programas relacionados à redução das desigualdades regionais no Brasil

Programa 9.3 - Kits Diagnósticos																	
<p><u>Objetivo:</u></p> <p>Estimular o desenvolvimento tecnológico e a produção nacional de insumos e reativos diagnósticos para ensaios enzimáticos, ensaios moleculares e testes rápidos, com foco em doenças negligenciadas ou de grande impacto econômico sobre o sistema de saúde do País, em sintonia com as bases estabelecidas para kits diagnósticos na Política de Desenvolvimento da Biotecnologia, tendo em vista a potencialização da capacidade nacional de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e a substituição significativa de importações.</p>	<p><u>Atividade planejada concernente às desigualdades regionais:</u></p> <p>Realizar a medição da carga de doença por região do País como subsídio à tomada de decisão sobre temas relativos a kits diagnósticos de interesse local.</p>																
	<p><u>Recursos (R\$ milhões) – de 2007 a 2010:</u></p> <table><tr><td><i>Origem</i></td><td colspan="2"><i>Montante</i></td></tr><tr><td>MCT/FNDCT.....</td><td colspan="2">10,80</td></tr></table> <p><u>Parceiros:</u></p> <table><tr><td>- MS</td><td>- MDIC</td><td>- MAPA</td></tr><tr><td>- MMA</td><td>- Fiocruz</td><td>- Associações Empresariais</td></tr></table> <p><u>Agências executoras:</u></p> <table><tr><td>Finep</td><td>CNPq</td><td></td></tr></table>		<i>Origem</i>	<i>Montante</i>		MCT/FNDCT.....	10,80		- MS	- MDIC	- MAPA	- MMA	- Fiocruz	- Associações Empresariais	Finep	CNPq	
<i>Origem</i>	<i>Montante</i>																
MCT/FNDCT.....	10,80																
- MS	- MDIC	- MAPA															
- MMA	- Fiocruz	- Associações Empresariais															
Finep	CNPq																

Programa 14.1 – CT&I Aplicada à biodiversidade e aos recursos naturais																																																																														
Objetivo: Estruturar redes de pesquisa e desenvolvimento voltadas à otimização dos resultados de pesquisa para a inovação de produtos e processos derivados da biodiversidade, bem como para o atendimento às demandas de estratégias de planejamento, desenvolvimento, conservação e uso sustentável no território nacional.	Recursos (R\$ milhões) – de 2007 a 2010:					---------------------------	-----------------	--		<i>Origem</i>	<i>Montante</i>			MCT/FNDCT.....	125,00			MCT/outras ações PPA.....	41,37			Parceiros.....	7,80			Contrapartida.....	12,00			<i>Total.....</i>	<i>186,17</i>		Parceiros:				----------------------	-----------------------		- MME	- MMA		- MEC/CAPES	- MAPA/Embrapa		- MS/Decit, Fiocruz	- MDIC/INPI		- ANA	- Governos municipais		- Institutos de PD&I	- Governos estaduais		- Universidades		Agências executoras:						-------	------	-----	--------		Finep	CNPq	MCT	Outros		-------	------	-----	--------		
Atividade planejada concernente às desigualdades regionais: Apoiar Redes Temáticas de CT&I orientadas ao desenvolvimento de produtos, processos e serviços que tenham origem na biodiversidade e nos recursos naturais brasileiros e que sejam estruturadas para identificar problemas relevantes em nível setorial, regional ou nacional.																																																																														

Programa 15.1 – Programa Integrado de CT&I para a Conservação e o Desenvolvimento Sustentável da Região Amazônica											
<p><u>Objetivo:</u> Estruturar e consolidar um Programa que integre ações coordenadas por instituições do MCT na Região Amazônica, com ações de outras instituições que atuam na região, tendo como foco o uso da terra, a biodiversidade e o clima, a formação e a fixação de recursos humanos.</p> <p><u>Atividades planejadas concernente às desigualdades regionais:</u> Ampliar iniciativas já existentes e estimular novas iniciativas para fazer face à crescente pressão social e ambiental sobre a Amazônia, as quais devem incluir, entre outros, redes de pesquisas para novas variedades de alimentos que suportem desafios ambientais novos; acompanhamento do comportamento de meta-populações de vetores de doenças tropicais; novas formas de manejo dos recursos naturais; alternativas renováveis para a geração de energia; otimização dos processos de produção de hidroeletricidade; utilização de áreas degradadas; biotecnologia; logística e transportes; decodificação e socialização do conhecimento já produzido sobre a Amazônia; e expansão da pesquisa na área socioeconômica e das relações internacionais.</p>		<p><u>Recursos (R\$ milhões) – de 2007 a 2010:</u></p> <table><tr><th>Origem</th><th>Montante</th></tr><tr><td>MCT/FNDCT.....</td><td>112,90</td></tr><tr><td>MCT/outras ações PPA.....</td><td>88,94</td></tr><tr><td>Total.....</td><td>201,84</td></tr></table> <p><u>Parceiros:</u> - MMA/IBAMA - MAPA/Embrapa - MS/Fiocruz - Ministério da Defesa - Universidades - Governo do Amazonas</p> <p><u>Agência executora:</u> CNPq</p>		Origem	Montante	MCT/FNDCT.....	112,90	MCT/outras ações PPA.....	88,94	Total.....	201,84
Origem	Montante										
MCT/FNDCT.....	112,90										
MCT/outras ações PPA.....	88,94										
Total.....	201,84										

Programa 15.2 – CT&I para o desenvolvimento sustentável do Semiárido													
<p><u>Objetivo:</u> Ampliar o aporte científico e tecnológico necessário à modificação dos padrões atuais e futuros da organização produtiva e da qualidade de vida na região semiárida do Nordeste Brasileiro, estimulando programas de formação e fixação de recursos humanos e de difusão de tecnologias; desenvolvimento e consolidação de redes temáticas de pesquisa, implementando novas redes e consolidando a infraestrutura local de CT&I (RNP, INSA, CETENE, RENORBIO e novos centros universitários na região).</p> <p><u>Atividade planejada concernente às desigualdades regionais:</u> Ênfase na estratégia de desenvolvimento do Semiárido pautada na geração, distribuição e uso adequados dos recursos hídricos disponíveis, e também no fomento de formas inovadoras de organização social produtiva.</p>		<p><u>Recursos (R\$ milhões) – de 2007 a 2010:</u></p> <table><tr><th>Origem</th><th>Montante</th></tr><tr><td>MCT/FNDCT.....</td><td>40,00</td></tr><tr><td>MCT/outras ações PPA.....</td><td>11,35</td></tr><tr><td>Parceiros.....</td><td>16,00</td></tr><tr><td>Total.....</td><td>67,35</td></tr></table> <p><u>Parceiros:</u> - MC - MMA - MEC - MINC - MTUR - Sebrae - BNB - MI/Codevasf, Sudene, Dnocs - Governos estaduais</p> <p><u>Agências executoras:</u> Finep CNPq MCT Outros</p>		Origem	Montante	MCT/FNDCT.....	40,00	MCT/outras ações PPA.....	11,35	Parceiros.....	16,00	Total.....	67,35
Origem	Montante												
MCT/FNDCT.....	40,00												
MCT/outras ações PPA.....	11,35												
Parceiros.....	16,00												
Total.....	67,35												

Figura – PACTI 2007-2011: programas relacionados à redução das desigualdades regionais no Brasil
Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL/MCT ([2007a?]).

Apêndice 7 – Ministérios: dados financeiros e orçamentários

Ministério da Integração Nacional (MI)

MI: evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$)

MI: dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MI: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2015 e 2016

Ministério da Educação (MEC)

MEC: Evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$) *

MEC: Dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MEC: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2015 a 2018

* Valor empenhado é o valor que o Estado reservou para efetuar um pagamento planejado. O empenho ocorre, por exemplo, após a assinatura de um contrato para prestação de serviço. Neste caso, quando o serviço for executado, o valor é liquidado e, quando o fornecedor de fato receber o valor, ele é considerado valor pago.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI)

MCTI: Evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$)

MCTI: Dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MCTI: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2015 a 2018

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

MDIC: evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$)

MDIC: dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MDIC: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2016 a 2018

Ministério das Cidades (MCidades)

MCidades: evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$)

MCidades: dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MCidades: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2015 a 2018

Ministério dos Transportes (MT)

MT: evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$)

MT: dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MT: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2018

Ministério do Turismo (MTur)

MTur: evolução orçamentária (valores empenhado, liquidado e pago - em R\$)

MTur: dotação orçamentária segundo grupos de despesa (%)

MTur: recursos oriundos de emendas parlamentares - 2015 a 2018

Fonte: Adaptado de SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO GOVERNO FEDERAL – SIOP (2019).

ANEXO

Anexo 1 - Organograma da Administração Pública Federal em 2009

Organograma – Administração Pública Federal em 2009, de acordo com a Lei Complementar nº 129*, de 8 de janeiro de 2009, a Lei nº 11,754, de 23 de julho de 2008, e dados da Biblioteca da Presidência da República.
Fonte: SILVA (2014, p. 214)

<p>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <p>São mantidas as atribuições definidas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.</p> <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	<p>Ministério da Integração Nacional</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <p>São mantidas as atribuições definidas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.</p> <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) *;Departamento de Obras Contra as Secas (Dnocs);Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). <p>Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none">São mantidas as atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.
---	--

Quadro – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2009, de acordo com a Lei nº 11,754, de 23 de julho de 2008, e dados da Biblioteca da Presidência da República.
Fonte: SILVA (2014, p. 2014).